Los Grupos de Presión extranjeros en el México revolucionario, 1910-1940

Lorenzo Meyer

Jornadas
159
EL COLEGIO DE MÉXICO

JORNADAS 159

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LOS GRUPOS DE PRESIÓN EXTRANJEROS EN EL MEXICO REVOLUCIONARIO 1910-1940

Lorenzo Meyer

Jornadas

EL COLEGIO DE MÉXICO

322.43097209041
M6121G

Meyer Cosío, Lorenzo, 1942-
Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario 1910-1949 / Lorenzo Meyer. -- 1a. ed. -- México, D.F : El Colegio de México, 2012.
176 p. ; 17 cm. – (Jornadas ; 159)

ISBN 978-607-462-333-8
Incluye bibliografía

1. Grupos de presión – México – Historia – Siglo XX. 2. Inversiones extranjeras – México – Historia – Siglo XX. 3. Petróleo – Industria y comercio – México – Historia – Siglo XX. 4. Industrias mineras – México – Historia – Siglo XX. I. Tít. II. Serie

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/ Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.

The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: https://creativecommons.org/licences/by-ncnd/4.0/

Primera edición, 2012
D. R. © El Colegio de México, A. C.
Camino al Ajusto 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México D. F.
www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-333-8

Impreso en México

ÍNDICE

Siglas y abreviaturas		7
Introducción a la primera edición		9
Introducción a la segunda edición		15
I.	El marco teórico	21
II.	El panorama general	27
III.	Las fuentes del conflicto	51
IV.	Las estructuras gubernamentales y los grupos de presión	65
V.	La naturaleza de las relaciones entre el gobierno y la empresa privada extranjera	91
VI.	Las vías de acceso al poder político de los grupos de presión	107
VII.	Las tácticas de los grupos	125
VIII.	La efectividad de los grupos	147
Conclusiones		163
Apéndices		171

SIGLAS Y ABREVIATURAS

APPM	Asociación de Productores de Petróleo en México
AREM	Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores
CDEUA	Cónsul de Estados Unidos de América
CDM	Cónsul de México en...
CDHM	Correspondencia Diplomática Hispano-Mexican
CEUA	Consulado de los Estados Unidos de América
CGEUA	Consulado General de los Estados Unidos de America
CGDEUA	Cónsul General de los Estados Unidos de América
EDEUA	Embajador de los Estados Unidos de America
DE	Departamento de Estado de los Estados Unidos de América
EM	Embajada de México
Emb. EUA	Embajada de los Estados Unidos de América en México
JDP	Documentos de Josephus Daniels, en la Biblioteca del Congreso, Washington, D. C.
Mem.	Memorándum
MDE	Ministro de Estado
NAW	Documentos del Departamento de Estado en los Archivos Nacionales, en Washington, D. C.
SDDE	Secretario de Estado
SDRE	Secretario de Relaciones Exteriores
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
VCDEUA	Vicecónsul de Estados Unidos de América
WWP	Documentos de Woodrow Wilson en la Biblioteca del Congreso, Washington, D. C.

INTRODUCCIÓN A LA PRIMERA EDICIÓN

Las relaciones internacionales han sido un campo muy favorecido primero por la atención de los historiadores y, más tarde por la de los politólogos. La cantidad de trabajos dedicados a este tema, desde el punto de vista teórico o de casos específicos, podría llenar una biblioteca de vastas proporciones. Como es lógico, la formación de los Estados-nación europeos, a partir de la consolidación de las monarquías absolutas en el siglo XVI, llevó a un buen número de pensadores a intentar la formulación de las reglas que regían la conducta de estas nuevas entidades entre sí. Este esfuerzo no se ha detenido, y con el paso del tiempo se ha hecho refinado y sistemático; en la actualidad no hay una universidad que se precie de serlo que no cuente con una serie de cursos o departamentos dedicados a la investigación y difusión del conocimiento de las relaciones internacionales.

En un principio, la mayor parte de la bibliografía sobre el tema estuvo dedicada a especulaciones en torno a la esencia y a la estructura del derecho de gentes, es decir, del derecho internacional, así como a definir las reglas de la diplomacia. Las relaciones entre los Estados se enfocaron, en buena medida, a través de sus aspectos más formales; este formalismo fue disolviéndose poco a poco. El interés por los aspectos diplomáticos dio paso a reflexiones más profundas

sobre los elementos que constituían el poder de un Estado frente a otro. Las relaciones entre los actores internacionales se consideraron básicamente como relaciones de poder.

A pesar de Maquiavelo, no fue sino hasta una fecha relativamente reciente cuando la mayoría de los autores interesados en el tema empezaron a concentrar su atención en el proceso de toma de decisiones que afectaba el interior del Estado y su comportamiento externo; sin embargo, la mayor parte de estos trabajos tomaron como punto de referencia las estructuras formales, como la presidencia, el Congreso, el ejército y la llamada "opinión pública"; es decir, la prensa, los partidos o las encuestas de opinión. Evidentemente, se sabía que éstos no eran todos los factores que intervenían en la formulación de la política exterior de un país, que había ciertos individuos o grupos que, sin pertenecer a ninguno de los órganos del Estado o a organizaciones políticas, tenían acceso a las autoridades e influían en sus decisiones; pero dado lo difuso de su acción –muchas veces apartada de la mirada del público– no era posible tratarla de la manera requerida por los cánones académicos. No obstante, cuando el *lobby* pasó a ser objeto digno de atención, no sólo de la prensa sino de los especialistas, la teoría de los grupos de presión empezó a tomar forma; fue sólo cuestión de tiempo para que este tema se incorporara al acervo conceptual de las relaciones internacionales.

El enfoque proporcionado por la teoría de los grupos de presión contribuye a distanciar los estudios de la política internacional de su formalismo original y abre nuevos campos de estudio, aunque es necesario reconocer sus limitaciones. El examen de la acción de los grupos, por sí solo, puede proporcionar únicamente una explicación limitada. Para llegar a una más general –en la medida en que ésta

sea posible–, habrá necesariamente que complementarla con el examen de la estructura del sistema internacional en su conjunto, de la coyuntura, de los factores de poder con que cuentan los actores internacionales y de la acción de sus estructuras políticas formales.

Un problema que se presenta en el análisis del papel de los grupos de presión, en un sistema como el mexicano, es la falta de información; el pluralismo político en México ha sido más formal que real, y las relaciones entre los miembros del gobierno y los grupos formales o informales generalmente se han mantenido envueltas en un velo de secreto; el control de la información ha sido tradicionalmente uno de los elementos de poder del gobierno mexicano. Es por esto que, cuanto más alejado en el tiempo se encuentre un problema, mayor información es posible obtener, y esto resulta particularmente cierto en el campo de las relaciones internacionales, donde después de transcurrido determinado tiempo se permite el acceso a los archivos de las cancillerías.

El método científico puede aplicarse en las ciencias sociales en distintos niveles, en la descripción pura o en la formulación de un paradigma del cual se pueden deducir algunas hipótesis relativas a uniformidades observables en la conducta de los grupos sociales; esta actitud ha llevado más allá de lo descriptivo a la ciencia política, y a las ciencias sociales en general, pero la enunciación de una "gran teoría" similar a la existente en las ciencias naturales aún está por formularse. Mientras esto ocurre –si es que sucede alguna vez– conviene afinar las llamadas teorías (un grupo coherente de leyes [axiomas] del cual otras leyes empíricamente comprobables [teoremas] pueden ser deducidas), que constituyen simplemente un marco teórico más o me-

nos formalizado que identifica un grupo de variables importantes y su interrelación en un esquema conceptual abierto; en la ciencia política contemporánea, gran número de presupuestos e hipótesis pertenecientes a estas teorías de mediano alcance no han sido probados suficientemente mediante la observación empírica. Éste no es el caso de los grupos de presión y, sin embargo, aún quedan ciertas áreas por explorar.[1]

El enfoque teórico de los grupos de presión se ha formulado y desarrollado principalmente a través de la observación del proceso político en Estados Unidos y otros importantes países industriales de Occidente; las generalizaciones, basadas en la experiencia de este grupo de países, han demostrado su utilidad para la comprensión de algunos aspectos de sus procesos políticos particulares. No obstante, como han dicho Meynaud y Dahl, hay aún muy pocos estudios empíricos que muestren las posibilidades y debilidades de este enfoque cuando se aplica a nivel internacional, en sistemas no industriales o en sistemas políticos diferentes de las llamadas democracias occidentales.[2] Es nuestra intención probar en este trabajo la utilidad de algunos de los conceptos, presupuestos e hipótesis de la teoría de los grupos de presión en un ambiente distinto de aquel en que se originó y en el ha sido tradicionalmente aplicada.

[1] La teoría de los grupos de presión está situada en la categoría de teorías de mediano alcance porque no pretende explicar el proceso político en su totalidad, aunque ciertos autores le conceden esta posibilidad. Para una discusión mayor de estos dos puntos de vista, véase Joseph La Palombara, *Interest Groups in Italian Politics,* Princeton, Princeton University Press, 1964, p. 13.

[2] Jean Meynaud, *Les groupes de pression,* París, Presses Universitaires de France, 1960, pp. 122-123; Robert A. Dahl, Mason Haire y Paul F. Lazarsfeld, *Social Science Research on Business: Product and Potential,* Nueva York, Columbia University Press, 1959, p. 33.

Un caso de estudio apropiado para este propósito se encuentra en las relaciones conflictivas desarrolladas en la época de la Revolución mexicana entre los grupos mineros y petroleros estadounidense y el gobierno de México, cuando éste trató de modificar los derechos de propiedad y la política fiscal en detrimento de los intereses de los primeros; el caso incluye tres variables que no se utilizan normalmente en el enfoque de los grupos de presión: *1)* una sociedad no industrial; *2)* una cultura política diferente de la que prevalece en los países occidentales-liberales, y *3)* un contexto internacional.

El estudio está dividido en ocho partes. En la primera se discuten algunos de los conceptos y presupuestos más importantes de la teoría de los grupos de presión; en la segunda se examina el contexto histórico en el que se van a aplicar; en la tercera se trata la naturaleza del problema entre los dos grupos de presión extranjeros seleccionados y el gobierno mexicano; en la cuarta se examinan las estructuras del gobierno mexicano y de los grupos extranjeros; en la quinta se intenta resaltar factores importantes del proceso político en que funcionaron esas estructuras; en la sexta se identifican los principales canales de acceso y las tácticas empleadas por los dos grupos estudiados, así como la intensidad de sus presiones; en la séptima se analiza la efectividad de dichas presiones, a través de decisiones adoptadas por las autoridades; en la última parte del estudio se llega a algunas conclusiones que evalúan la utilidad del enfoque empleado.

Puede decirse, *grosso modo,* que hay dos enfoques posibles en el estudio de los grupos de presión: uno consiste en dirigir la atención a un subsistema formado por los grupos de presión, y dilucidar después su relación con el sistema

general dentro del que se encuentran, y el otro en partir del examen del sistema general y analizar el significado de las acciones de los grupos de presión dentro del mismo.[3] Se utilizará el primer enfoque y se concentrará la atención, en un principio, en el subsistema que forman los grupos mineros y petroleros estadounidenses en México; después se estudiarán la naturaleza de sus nexos con el sistema político mexicano y sus repercusiones internacionales.

El material empleado en este trabajo proviene de fuentes tanto secundarias como primarias; las fuentes secundarias se han usado principalmente para describir el contexto en que tuvo lugar la acción; el estudio del comportamiento de los grupos mineros y petroleros está basado principalmente en fuentes primarias. La más importante de estas fuentes es la documentación del Departamento de Estado en los Archivos Nacionales de Washington, relativa a los asuntos internos de México *(Record Group 59),* que comprende instrucciones y comunicaciones de funcionarios diplomáticos y consulares, notas diplomáticas y la correspondencia con compañías privadas o individuos pertenecientes a los grupos mineros y petroleros.

Para el fin del periodo se han utilizado algunos documentos de Josephus Daniels, embajador de Estados Unidos en México en esa época. Se emplearon igualmente documentos de los archivos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, de los archivos de Woodrow Wilson, así como diarios y otras publicaciones periódicas.

L. MEYER

[3] Harry Eckstein, *Pressure Group Politics: The Case of the British Medical Association,* Stanford, Stanford University Press, 1960, p. 151.

INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA EDICIÓN

¿Para qué o por qué reeditar una obra publicada hace ya casi cuatro decenios? La justificación, que espero sea compartida por los lectores, es que sigue manteniendo su utilidad. Derivada de ésta, hay otra razón: cuando fue publicada por primera vez en 1973 *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario, 1910-1940,* tuvo un tiraje relativamente reducido, una distribución limitada y muy pronto dejó de estar en las librerías; hoy apenas si se lo encuentra en algunas bibliotecas.

La obra no es una de coyuntura sino un caso de estudio sobre la forma en que nacen, se desarrollan y actúan los grupos de presión. Es por ello que este estudio puede tener un interés relativamente perdurable. Las relaciones de poder que aquí se examinan son interesantes por sí mismas —tienen un valor histórico— pero también pueden servir, en unión de otros casos de naturaleza similar, como material primario para quienes se aventuren en las generalizaciones sobre la naturaleza de la conducta política de un actor que ha existido en todas las estructuras de poder complejas: ese que se ha formado como resultado de una concentración notable de recursos económicos o de masas y que busca influir en las decisiones políticas aunque sin asumir directamente las responsabilidades y privilegios del ejercicio directo del poder. Finalmente, por tratarse en

este caso particular de actores externos cuya raíz está en las potencias imperiales de la época, y que ejercieron sus actividades y presión en un país periférico, el caso también ilustra esa relación asimétrica que estaba y está en el corazón de toda relación imperial.

Entre las muchas definiciones disponibles de política, una que viene perfectamente al caso para cualquier estudio que haya decidido centrarse en el examen de uno o varios grupos de interés y presión es la clásica de Harold D. Lasswell acuñada en 1935: "quién consigue qué, cómo y cuándo".[1] Desde luego que quien se decida de entrada por la propuesta de Lasswell muy probablemente, en el curso de una investigación concreta, termine por encontrar el enfoque de grupos de presión como uno de los más útiles.

Desde la época colonial los grupos de interés capaces de generar presión estaban en el centro de los procesos administrativos de la entonces Nueva España. Esos grupos eran los núcleos de donde partían los derechos, las obligaciones y las identidades individuales en la heterogénea sociedad colonial —pueblos de indios, encomenderos, gremios y cofradías, consulados de comerciantes, tribunal de mineros, Iglesia y órdenes religiosas, universidad y colegios, ejército, etc.—. Obviamente, esas agrupaciones eran fuentes de presión sobre la estructura virreinal e incluso, las que tenían capacidad para ello, sobre los centros de decisión en la lejana metrópoli. En principio, con la independencia y el nacimiento del Estado mexicano se perdió el carácter eminentemente corporativo que había durado trescientos años, pero sólo en principio. En buena medida, en el siglo

[1] Harold D. Lasswell, *World Politics and Personal Insecurity*, Nueva York, Free Press, 1950, p. 3.

XIX, y pese a los esfuerzos de los liberales, los pueblos de mayoría indígena o la Iglesia, por citar sólo dos ejemplos evidentes, siguieron comportándose como corporaciones, como grupos organizados con base en sus intereses materiales y culturales; por otra parte, el pequeño proletariado moderno también empezó a crear, a contracorriente, sus propias organizaciones mutualistas y sindicales. Fue entonces cuando aparecieron los inversionistas extranjeros, comerciantes, mineros, terratenientes y más tarde industriales, banqueros, ferrocarrileros, empresas eléctricas, petroleros, que en momentos críticos actuaron como grupos de interés y presión y contaron con sus propios recursos más el apoyo de sus gobiernos. Todo este mundo decimonónico puede estudiarse y explicarse, al menos parcialmente, con el enfoque de los grupos de interés y presión.

La Revolución mexicana y su nacionalismo chocaron en numerosas ocasiones con esos grupos de interés extranjeros pero, a su vez, el nuevo régimen terminó por crear —recrear— un mundo corporativo no del todo distinto del pasado. Y es que no obstante el marco básicamente liberal e individualista de la Constitución de 1917, la existencia de una presidencia sin contrapesos y de un partido de Estado —el PNR que evolucionó a PRM y finalmente a PRI—, organizado de manera corporativa —sectores obrero, campesino, popular y, por un tiempo, militar— y con un sector económico privado también organizado por ley para tratar con el gobierno en cámaras de industria y de comercio, hizo que el sistema político mexicano del siglo XX fuera autoritario y corporativo.

El examen de la defensa de los intereses de las inversiones extranjeras en la etapa del nacionalismo revolucionario entre 1910 y 1940 hace que el enfoque de grupos de interés

y presión sea útil, como busca demostrarlo esta obra. Sin embargo, ese mismo enfoque vuelve a cuadrar muy bien con la naturaleza de la actividad política de una buena parte de los actores nacionales —empresarios, sindicatos, ejidatarios, gremios— a partir de la posrevolución, es decir, de 1940 en adelante.

Supuestamente, al concluir el siglo pasado la naturaleza del sistema político mexicano sufrió un cambio sustantivo. Entre 1997 y 2000 el autoritarismo dio paso formal a un pluralismo sin muchos límites y en un entorno dominado por la ideología y las formas neoliberales de llevar adelante la política y los procesos económicos. Independientemente del juicio que se tenga sobre la naturaleza de este cambio, no hay duda de que el poder relativo del gobierno y del Estado disminuyeron, pero el campo que la autoridad pública abandonó en su retirada, lo ocuparon de inmediato otras fuerzas, entre ellas y en primer lugar los llamados grandes poderes fácticos: los gigantes de la televisión y la telefonía, los bancos, las grandes empresas industriales del centro y del norte del país, un puñado de sindicatos (en particular el de los maestros y los petroleros), la Iglesia católica, el narcotráfico y organizaciones como el Consejo Coordinador Empresarial e incluso algunos movimientos de carácter social. En este escenario, donde la presidencia perdió poder, donde los gobernadores, el Congreso o la Suprema Corte de Justicia adquirieron cierta independencia, los grupos de presión ensancharon su campo de acción y el cabildeo se volvió una actividad cotidiana. Es por ello que puede afirmarse que en el México actual un enfoque como el que se propone en esta obra puede ser aun más útil que en el pasado inmediato. Hoy la parte medular de la actividad política cotidiana se con-

forma perfectamente a la ya citada definición de Lasswell: "quién consigue qué, cómo y cuándo".

Esta obra sobre los grupos extranjeros en el México de la Revolución y la reconstrucción está sostenida, básicamente, en material de archivo, porque su naturaleza es histórica. En los procesos políticos más recientes ese tipo de fuentes aún no están disponibles para el investigador. En compensación, hoy se tiene una relativa abundancia de fuentes de información oficiales, de las empresas u organizaciones, los datos e interpretaciones del periodismo cotidiano y de investigación, los artículos y obras académicas sobre procesos específicos, posibilidades de entrevistas con personajes que han participado directamente en los procesos de cabildeo y de toma de decisiones, etc. Si es verdad que información es poder, con la dispersión de ese poder en México también se han multiplicado los accesos y el derecho a la información relevante.

La bibliografía en torno a los grupos de interés y sus formas de presión sobre las instituciones y sobre los individuos responsables de elaborar y poner en práctica las decisiones de autoridad en el sistema y en los subsistemas políticos, ha crecido desde que apareció la primera edición de esta obra y el lector encontrará un buen número de trabajos recientes sobre casos en países centrales y en países en situaciones similares al nuestro.[2]

[2] Ejemplos recientes del empleo del enfoque de los grupos de presión son, entre otros muchos, S. Thomas Clive (ed.), *Political Parties and Interest Groups: Shaping Democratic Governance,* Boulder, Lynne Rienner, 2001; este mismo editor presenta la aplicación del enfoque de grupos de presión en doce países del mundo desarrollado en *First World Interest Groups. A Comparative Perspective,* Westport, Greenwood Press, 1993. Jeremy J. Richardson (ed.), *Pressure Groups,* Nueva York, Oxford University Press, 1993. Un

Las definiciones más contemporáneas sobre grupos de presión no son más que variaciones sobre las que ya se registran en este libro —Jean Meynaud, Joseph La Palombara, Harry Eckstein o S. E. Finer, entre otros— y que pueden considerar como "clásicas". Veinte años más tarde, Jeremy Richardson ofreció esta definición: se puede considerar como grupo de presión a cualquier grupo que no busque tomar el poder pero que sea capaz de articular demandas que las autoridades en el sistema o en el subsistema políticos puedan transformar en decisiones de carácter obligatorio.[3] Como lo podrá comprobar el lector cuando se adentre en la obra que tiene entre manos, todos los elementos contenidos en esta definición ya se encontraban en las elaboraciones de los teóricos originales. Y es que realmente ya no hay mucho campo para elaboraciones novedosas en el concepto central de esta "teoría de alcance medio"; lo que procede hoy es utilizar su instrumental para ayudarse en el examen de nuevos casos y ahondar en el papel que ese actor multifacético, el grupo de presión, ha desempeñado y sigue desempeñando en el eterno juego del poder, que no es otra cosa que la disputa por los recursos disponibles pero escasos de una sociedad.

---

análisis del desarrollo del enfoque de los grupos de presión y su pérdida relativa de importancia desde fines de los 1970, se encuentra en G. David Garson, *Group theories of politics*, Beverly Hills, Sage Publications, 1978. Para examinar un caso de este enfoque en país en vías de desarrollo puede verse L. P. Misquitta, *Pressure Groups and Democracy in India*, Nueva Delhi: Sterling Publishers, 1991. Un ejemplo de estudio histórico en un ámbito latinoamericano se encuentra en Simon Collier (ed.), *Business Interest Groups in Nineteenth Century Brazil*, Nueva York, Cambridge University Press, 1994.

[3] Richardson, *op. cit.*, p. 1

I. EL MARCO TEÓRICO

Los grupos de interés y de presión son parte fundamental del sistema político y tan importantes como los partidos y las tres ramas tradicionales que constituyen el aparato gubernamental formal en muchos países.[1] Sin embargo, aún hay desacuerdo sobre la definición de un grupo de presión y de otros conceptos básicos de la teoría sobre estos grupos de presión. En términos generales, y siguiendo de cerca la caracterización de La Palombara, un grupo de presión puede definirse como una suma de individuos interactuantes que manifiestan un deseo consciente de influir en determinada decisión política (la distribución autorizada de los valores en una sociedad) en cierta dirección específica o general.[2] Evidentemente la naturaleza de su influencia estará determinada por la clase social o fracción de clase con que esté ligado el grupo. Para este trabajo es especialmente adecuada la definición de Ziegler de un grupo de presión como "un grupo organizado que busca influir en el contenido de las decisiones gubernamentales sin tratar de poner a sus miembros en posiciones forma-

[1] David B. Truman, *The Governmental Process, Political Interest and Public Opinion*, Nueva York, Alfred A. Knopf Publishers, 1962, p. 502.

[2] Joseph La Palombara, *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1964,pp. 16-18.

les de gobierno".[3] Debido a estas últimas características, el gobierno y sus dependencias no se consideran como grupos de presión.[4] Como complemento se debe subrayar la distinción entre grupos de presión y grupos de interés, que constituyen una categoría basada en las características objetivas compartidas por el grupo. La existencia de estas características comunes puede o no favorecer el desarrollo de un grupo; es necesario que los miembros del mismo sean capaces de combinar sus esfuerzos y perseguir colectivamente metas políticas comunes; en ese momento se convierten en un grupo de presión.[5] En este sentido, los grupos de presión se integran a una categoría más amplia, la de los grupos de interés. Finalmente, sería útil agregar la concepción de Finer: si un grupo de interés se va a convertir en un grupo de presión, debe ser capaz de aplicar represalias en caso de que el gobierno se rehúse a condescender con sus demandas.[6]

En términos generales, y después del examen de los intereses defendidos o promovidos por un grupo dado, así como por el tipo de ambiente en el cual opera, una investigación hecha dentro del marco de la teoría de grupos de presión debe dar respuesta a las siguientes cuestiones: *a)* la *forma* de la presión ejercida por el grupo; *b)* su *intensidad y alcance,* y *c) su efectividad.*[7]

[3] Harmon Ziegler, *Interest Groups in American Society*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1964, p. 30.

[4] Jean Meynaud, *Les groupes de pression*, París, Presses Universitaires de France, 1969, pp. 35-39.

[5] Harry Eckstein, *Pressure Group Politics: The Case of the British Medical Associations,* Stanford, Standford University Press, 1960, pp. 9-11.

[6] S. E. Finer, *Anonymous Empire, A Study of the Lobby in Great Britain,* Londres, The Pall Mall Press, 1963, pp. 2-3.

[7] H. Eckstein, *op. cit.,* p. 15.

La meta de todos los grupos de presión es hacer que su campo de acción sea seguro y previsible.[8] La búsqueda de seguridad puede tomar una o ambas de las siguientes formas: *a)* negativa, es decir prevenir cualquier modificación del *statu quo* o, *b)* positiva, es decir, la búsqueda de un cambio en el *statu quo;* en el caso de estudio, la búsqueda de seguridad tomó una forma negativa; fue un esfuerzo para impedir una transformación en el *statu.* Los dos grupos bajo consideración trataron de actuar como "grupos de veto".[9]

La forma de presión que ejerce un grupo determinado está en función de diversas variables. De acuerdo con Truman, estas variables pueden reducirse a tres: *1)* factores relacionados con la posición estratégica del grupo dentro de la sociedad; *2)* factores relacionados con las características internas del grupo, y *3)* factores relacionados con las peculiaridades de la estructura gubernamental.[10] Para el propósito de este trabajo es necesario agregar un cuarto factor: la cultura política, cuya importancia es mayor cuando existen diferencias considerables entre los sistemas de valores de los grupos de presión y del gobierno. Los canales y tácticas utilizados por un grupo dado tienen siempre como finalidad obtener acceso efectivo a uno o más puntos clave de decisión en el gobierno, ya que sólo así pueden apoyar sus demandas.[11] La intensidad y alcance de la presión del grupo están en función de la persistencia de las actividades políticas del mismo, y de la importancia que éstas tienen

[8] Earl Lathaman, *The Group Basis of Politics, A Study in Basing-Point Legislation,* Nueva York, Octogon, 1965, pp. 28-29.

[9] H. Ziegler, *op. cit.,* p. 92.

[10] D. B. Truman, *op. cit.,* p. 506.

[11] *Ibid.,* p. 264 y ss.

en su actividad total.[12] Finalmente, la posición estratégica del grupo dentro de la sociedad es un factor crucial en el resultado de la presión ejercida por éste que depende, a su vez, de la etapa de desarrollo en que se encuentre la sociedad bajo estudio, de su estructura de clases y, en el caso que aquí se trata, de la coyuntura internacional.

La teoría de los grupos de presión ha desarrollado un grupo importante de hipótesis, algunas de las cuales se usarán en el presente trabajo. Con base en la experiencia de los países industrializados de Occidente, algunos investigadores han concluido que la existencia y proliferación de estos grupos no pone en peligro la estabilidad del gobierno y del sistema social en que operan, sino que, por el contrario, es el sello de un régimen saludable.[13] Aun cuando esta actividad tiende a ocasionar cierto divisionismo, éste se considera disminuido de manera importante por la superposición de su membrecía (es decir, los individuos son miembros de varios grupos a la vez) y por la cancelación de presiones como consecuencia de la existencia de intereses competitivos entre los grupos; el divisionismo potencial que trae consigo la existencia de los grupos de presión se presume mitigado, además, por el hecho de que tradicionalmente éstos han sido estudiados en ambientes donde existe amplio acuerdo político.[14] La posibilidad de una imposición del punto de vista de un grupo particularmente poderoso en abierto desacuerdo con la opinión e intereses del resto de los miembros del sistema político, así como el uso de la violencia, se han mencionado pocas veces en las discu-

[12] H. Eckstein, *op. cit.*, p. 15.
[13] H. Ziegler, *op. cit.*, p. 92.
[14] D. B. Truman, *op. cit.*, p. 506.

siones teóricas sobre los grupos de presión.[15] No obstante, la posibilidad de la "neutralización" del gobierno por un determinado grupo de presión[16] o de que éste recurra a la violencia[17] puede tener importancia crucial en un contexto internacional en donde hay pocas restricciones al uso de la fuerza. El presente trabajo trata de explorar este aspecto decisivo de la política de los grupos de presión: su acción internacional.

[15] *Ibid.*, p. 264 y ss.

[16] J. Meynaud, *op. cit.*, p. 124; y especialmente Henry W. Ehrmann (coord.), *Interest Groups on Four Continents*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1958, p. 34.

[17] Myron Weiner, *The Politics of Scarcity, Public Pressure and Political Response in India*, Chicago, University of Chicago Press, 1962, p. 213.

II. EL PANORAMA GENERAL

Las actividades políticas de los grupos mineros y petroleros en México durante la primera mitad del siglo XX en sus manifestaciones económicas sólo se entienden dentro del contexto de la Revolución mexicana.

La Revolución de 1910

Desde el principio de la Guerra de la Independencia, en 1810, hasta 1876, el panorama político mexicano fue de conflicto permanente: dos invasiones extranjeras y una guerra civil prácticamente ininterrumpida desintegraron completamente el sistema político del país. De 1876 a 1911 el escenario político cambió drásticamente. Con excepción de un interinato de cuatro años, el gobierno de México estuvo a cargo del general Porfirio Díaz, miembro destacado de la facción liberal y héroe de las luchas contra los ejércitos conservadores y la aventura francesa de Napoleón III. Su estrategia política se cimentaba en tres pilares: *1)* la reconciliación de los antiguos enemigos; *2)* el establecimiento de un gobierno central fuerte y autoritario, y *3)* la creación de condiciones favorables para alentar el ingreso de la inversión privada extranjera a fin de reiniciar el desarrollo económico interrumpido por la Guerra de Independencia. Desde el punto de vista de Díaz y sus colaboradores, ésta

era la única manera de que México formara parte de la élite de naciones modernas y de evitar una nueva invasión extranjera.[1] Esta política, en combinación con el positivismo francés y el darwinismo inglés, dio lugar a una filosofía que justificó la completa subordinación de las masas a una oligarquía que monopolizó tanto las oportunidades económicas como los altos puestos administrativos. Mientras esto ocurría, los líderes enfatizaban el carácter transitorio de este sistema. Para el grupo en el poder la democracia, tal como era concebida por los filósofos liberales clásicos, podría ser viable en México solamente después de un sustancial desarrollo económico.

En un país donde 70% de la población económicamente activa estaba dedicada a la agricultura o a actividades conexas, la política agraria era el pivote del sistema. En la búsqueda de un desarrollo económico rápido, Díaz decidió acelerar las políticas de su predecesor favoreciendo aún más la concentración de tierras laborables en manos de un pequeño grupo terrateniente; el resultado fue la expansión de las grandes haciendas coloniales y el incremento de la importancia económica y política de la aristocracia terrateniente. Esto se llevó a cabo en gran parte por la expropiación de las propiedades rurales de la Iglesia, así como de tierras que poseían, sin títulos *adecuados* de propiedad, las comunidades indígenas. Como resultado de esta política, al principio de la Revolución alrededor de 90% de los jefes de familia, en el medio rural, no tenían tierras;[2] por otro

[1] Howard F. Cline, *The United States and Mexico,* Cambridge, Harvard University Press, 1953, pp. 52-53.

[2] Moisés González Navarro, según cita de James W. Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910,* Berkeley y Los Ángeles, University of California Press, 1967, p. 42.

lado, 1% de la población era propietario de 90% de las tierras de cultivo.[3] Así se entiende que a principios del siglo XX los sectores medios de la sociedad mexicana fueran casi insignificantes e hicieran frente a un ambiente tan hostil que empezaron a considerar el empleo de la violencia para modificarlo; casi todos los indicadores demuestran que los beneficios del innegable progreso económico de este periodo no llegaron a las masas y muy pocos a la clase media. De 1890 en adelante el nivel de vida de la gran mayoría de la población declinó, probablemente en beneficio de la acumulación de capital.[4]

Cuando en 1910 Francisco I. Madero –joven miembro de la aristocracia terrateniente– y algunos elementos de la pequeña clase media se rebelaron contra el gobierno de Díaz, iniciaron algo que la mayoría de ellos no deseaba, una revolución. Los puntos principales del conflicto inicial giraban en torno a las libertades políticas formales, pero el gran potencial de descontento pronto transformó la lucha en una verdadera revolución social, pues los líderes del movimiento lograron el apoyo de grupos campesinos en el norte y el sur. Fue una alianza bastante oportunista; de ahí que el movimiento tuviera un carácter caótico y le faltara una ideología coherente. El régimen de Díaz se desintegró bastante rápido, casi sin lucha. Madero, electo presidente, se mantuvo en funciones por tan sólo 16 meses y en ese periodo trató de no alterar sustancialmente las bases reales de la sociedad porfiriana. Pero esta deferencia no fue apre-

[3] Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria: Exposición y crítica,* México, Fondo de Cultura Económica, 1959, p. 502.

[4] Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development,* Cambridge, Harvard University Press, 1963, p. 53.

ciada y un golpe de Estado, auspiciado por las fuerzas del antiguo régimen, encabezadas por el general Victoriano Huerta, trató de restaurar el orden y la tranquilidad. Lo que Huerta consiguió –como lo predijo el entonces embajador de Cuba en México– fue abrir las compuertas y dar paso a una serie de cambios que alteraron sustancialmente la naturaleza del sistema político, social y económico heredado del porfiriato.[5] Para 1914 el ejército federal había sido finalmente destruido y Huerta y todo lo que él representaba fue derrotado por el llamado ejército constitucionalista. Pero la lucha continuó hasta 1920, esta vez entre las diversas facciones que formaban la coalición revolucionaria. La facción de Venustiano Carranza, miembro secundario de la antigua oligarquía, prevaleció sobre las de Villa y Zapata, líderes que emergieron como representantes de ciertos sectores rurales. Después de una década de lucha civil se inició la reconstrucción. El nuevo liderazgo estuvo, más o menos firmemente, en manos de líderes salidos de los pequeños sectores de la clase media. Estos dirigentes, más bien moderados, se vieron forzados a celebrar compromisos con sus antiguos aliados campesinos y con el poco numeroso pero estratégicamente colocado proletariado urbano. Como resultado, la Constitución de 1857 fue remplazada, en mayo de 1917, por una nueva, que incorporaba intereses de estos tres grupos. La redacción de este documento se hizo en forma tal que su interpretación dependía básicamente de la naturaleza de las administraciones que la pusieran en práctica.

[5] Manuel Márquez Sterling, *Los últimos días del presidente Madero,* La Habana, Imprenta Nacional de Cuba, 1960, p. 281.

Los gobiernos revolucionarios (1920-1940). Sus políticas

El último golpe militar con éxito en México tuvo lugar en 1920. Carranza fue eliminado sin muchos esfuerzos por el antiguo jefe de su ejército, el general Álvaro Obregón, uno de los grandes caudillos surgidos de la Revolución. Este cambio de liderazgo no significó una variación en la filosofía o programa del gobierno; al contrario, el punto de vista carrancista sobre la naturaleza del México posrevolucionario se consolidó definitivamente con Obregón. El periodo que abarca de 1920 –el fin de la lucha civil– al inicio de la segunda Guerra Mundial puede verse como una unidad. Ésta descansa en el hecho de que fue en esa época cuando se transformó la estructura del México prerrevolucionario a través de la desaparición de la hacienda como la unidad central de la economía rural, la destrucción del poder político de la Iglesia católica y la expropiación de un importante sector de la economía controlado por el capital extranjero. El periodo de 1920-1940 puede subdividirse a su vez en dos etapas: 1920 a 1935 y 1935 a 1940.

De 1920 a 1929 dos caudillos revolucionarios, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, compartieron el liderazgo del movimiento posrevolucionario. Nunca favorecieron una interpretación radical de la Constitución de 1917. Su moderación, no obstante, se escondió en una abundante retórica oficial que se refería constantemente a conceptos tales como lucha de clases, socialismo y antiimperialismo.

Al año siguiente del asesinato de Obregón (1928), Calles creó el Partido Nacional Revolucionario y se convirtió en el líder indiscutible de la élite gobernante, a pesar de que dejó la presidencia en diciembre de 1928. Nominal-

mente, el liderazgo pasó por las manos de los presidentes Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez. En 1924, cuando Calles se convirtió en presidente bajo la sombra del general Obregón, se le consideraba el líder del ala izquierda del grupo en el poder.[6] Hasta 1927 Calles actuó de acuerdo con este prestigio. Para esa época la acumulación de riqueza y las presiones internacionales habían llevado a Calles, a Obregón y a un buen número de los miembros del grupo gobernante a identificar sus intereses con la preservación del *statu quo*. Se habían convertido en lo que Mauricio Magdaleno ha llamado los "magnates revolucionarios".[7] El ala izquierda perdió mucha influencia dentro de la "familia revolucionaria". En 1934 un joven miembro del grupo callista, aunque no identificado con la corrupción prevaleciente, tomó posesión; un año después, el presidente Lázaro Cárdenas, en una lucha rápida y sin sangre, quitó a Calles la dirección real de la vida política de México y dio al ala izquierda su mejor –y última– oportunidad. La Constitución de 1917, que hasta entonces se había mantenido como un simple programa de acción, fue finalmente aplicada en algunos de sus aspectos cruciales. El régimen de Cárdenas dio amplio apoyo a la reforma agraria, al ejido y a la cooperativa, como las formas ideales de propiedad rural e industrial, respectivamente.

Se destruyeron finalmente los latifundios; 18 millones de hectáreas fueron repartidas entre campesinos sin tierra, en comparación con 7 500 000 distribuidas por los regímenes anteriores; para 1940, casi 50% del total de las

[6] J. M. Puig Casauranc, *Galatea rebelde a varios Pigmaliones*, México, Impresores Unidos, 1938, pp. 178-179.

[7] Mauricio Magdaleno, *Las palabras perdidas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1956, p. 103.

tierras cultivables era propiedad ejidal. El Estado apoyó las peticiones obreras como nunca antes lo había hecho, especialmente aquellas contra las empresas de propiedad extranjera. El promedio anual de huelgas se incrementó de 45 durante los siete años anteriores, a 476 en el decenio 1935-1945.[8] Estas reformas modificaron la estructura social del país que hasta ese momento, y a pesar de la Revolución, había mantenido las características heredadas de la época de Díaz.

No obstante, el lema del partido en esa época –que junto con una modificación estructural cambió su nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM)–, la instalación de una "democracia socialista" nunca pudo ir demasiado lejos. Irónicamente, algunas modificaciones introducidas por el ala izquierda del PRM fueron rápidamente adoptadas por los regímenes posteriores para acelerar el desarrollo económico dentro de un sistema capitalista.

Después de la guerra civil las diferentes administraciones revolucionarias tuvieron éxito en incorporar importantes elementos obreros y campesinos a su estructura de poder, pero al mismo tiempo mantuvieron al ejército como su base más cercana e importante.

En dos ocasiones, 1923 y 1929, una parte del ejército, bajo el mando de miembros descontentos de la élite gobernante, se rebeló, y constituyó una amenaza real a la sucesión. En ambas oportunidades las facciones rebeldes fueron completamente derrotadas. La formación del partido oficial a fines de 1928 significó un gran paso en la institucionalización de la transferencia de poder a todos los niveles. Algunos observadores predijeron otra sublevación

[8] J. W. Wilkie, *op. cit.*, p. 184.

militar para 1938-1940, dirigida por los miembros más conservadores de la élite en el poder. Sin embargo, esta vez el control del presidente sobre el ejército fue absoluto, en buena medida porque abandonó su línea radical. La única amenaza seria para la clase gobernante vino de fuera: era la Iglesia católica. La Iglesia nunca había aceptado las disposiciones de la Constitución de 1917, y en 1926, después de que se había iniciado una fuerte campaña política contra ella, algunos sacerdotes y un gran número de campesinos comenzaron una revuelta armada: la rebelión cristera. Esta revuelta campesina nunca fue un verdadero peligro militar para los gobiernos revolucionarios, pero afectó sus bases de legitimidad y sólo a fines de los años treinta, y después de una serie de compromisos, los elementos rebeldes depusieron sus armas.

La lucha civil posterior a 1910 volvió a crear poderosos líderes locales. La necesidad de formar un gobierno central fuerte era una de las preocupaciones centrales de Obregón, Calles y Cárdenas. De 1920 a 1929 los presidentes manejaron la actividad política en forma muy directa. El sistema de poder tenía pocos intermediarios. El apoyo y las demandas se intercambiaban directamente entre el presidente y los gobernadores, comandantes de zonas militares, caciques, líderes obreros o campesinos y capitalistas nacionales o extranjeros.

La tendencia hacia la institucionalización y concentración del poder central se adelantó decisivamente cuando el partido oficial se institucionalizó. Desde entonces, y bajo distintos nombres, el partido mantuvo su preminencia. La organización del partido en cuatro sectores: el militar, el campesino, el popular y el obrero, tuvo como objetivo que el gobierno central redujera la influencia de los poderes lo-

cales, unificara las diversas facciones del grupo revolucionario, e institucionalizara la sucesión pacífica a los puestos públicos en todos los niveles. El resultado fueron el control y la neutralización de la actividad política de los grupos más importantes de la sociedad mexicana en ese momento. Al finalizar el gobierno de Cárdenas, el predominio de la presidencia sobre los grupos regionales y demás sectores políticos importantes era definitivo; desde un principio, y a pesar de lo que estaba claramente establecido en la Constitución de 1917, la élite revolucionaria puso en claro que no permitiría que a través de la lucha electoral la despojaran del poder. Esto fue obvio a raíz de la creación del partido oficial, cuando el Partido Antireeleccionista de Vasconcelos vio sistemáticamente obstruida la vía electoral al poder. Desde entonces el sistema político mexicano ha tipificado claramente el sistema de un partido dominante y autoritario, en el que la oposición puede tener cierta capacidad de reto pero no la posibilidad de lograr el poder.

El sistema económico y el capital externo

Debido a la falta de fuentes internas de capital y de tecnología, las políticas de modernización del gobierno del presidente Díaz estaban fincadas básicamente en la atracción masiva de capital extranjero. Para conseguir esto, y de acuerdo con las teorías liberales ortodoxas, el Estado debía ser el creador y el guardián de un clima de orden, y abstenerse de intervenir directamente en el proceso económico. Esta actitud de la élite nacional favorable al capital extranjero coincidió con: *1)* una importante acumulación y concentración de capital en Estados Unidos y en algunos países europeos, resultante de la revolución indus-

trial; *2)* la decisión de algunos capitalistas estadounidenses y europeos de utilizar las crecientes oportunidades de inversión ofrecidas en áreas periféricas productoras de materias primas, y *3)* el deseo de ciertas empresas de controlar las fuentes de materias primas para garantizar un aprovisionamiento adecuado, protegiendo sus mercados internos a través de monopolios verticales.

Hasta 1876 el "sector moderno" de la economía mexicana estuvo constituido por 640 kilómetros de vías ferroviarias y unas cuantas empresas mineras; posteriormente, el capital extranjero empezó a construir una red ferroviaria que llegó a tener casi 20 000 kilómetros, inició el desarrollo acelerado de los recursos mineros (metales preciosos e industriales), de grandes plantaciones de productos para exportación y de depósitos petroleros alrededor del golfo de México (que eran prolongación natural de los que se desarrollaban en Texas). Junto a estas empresas, y fomentadas por ellas, otras inversiones extranjeras empezaron a construir un sistema de servicios públicos: energía eléctrica, telégrafos, teléfonos, etc., y un sistema bancario adecuado. Hacia el fin del gobierno de Díaz México tenía más de 150 grandes empresas mineras y refinerías (particularmente en el norte del país), un mercado nacional y un sector agrario exportador moderno.

La minería era en esta época la industria más estratégica; a ella le correspondió 63% del valor total de las exportaciones. El Código Minero liberal de Díaz, de 1892, unido a la estabilidad política del país, atrajo al capital estadounidense a las actividades minera y ferroviaria. Muchos propietarios nacionales cedieron sus concesiones mineras a los recién llegados. El nuevo capital introdujo técnicas más avanzadas en la producción de plata, como los procedi-

mientos de flotación y amalgama. Estos procedimientos revitalizaron antiguos distritos plateros y ocasionaron la apertura de otros en el norte y el occidente de México, como los de El Boleo y Sierra Mojada. Además de la explotación de los metales preciosos, la producción de metales industriales empezó a tener importancia: cobre, hierro, plomo, antimonio, mercurio, grafito de azufre, cinc, manganeso, bronce y otros. No obstante, el oro y la plata continuaron siendo los principales productos de la industria minera. México llegó a ser el mayor productor de plata en el mundo,

Hasta 1910 la industria petrolera era relativamente poco importante; pero en ese año se abrió la rica zona petrolera de la cuenca del Pánuco. Esta zona y los campos de El Álamo y Cerro Azul constituyeron la base de la gran expansión de la industria petrolera que tendría lugar en los siguientes 12 años. Durante esta época solamente 2.5% del capital estadounidense en México estaba invertido en petróleo;[9] la inversión en la industria minera fue diez veces mayor que en las compañías petroleras, cuyo principal objetivo era satisfacer la demanda de combustible de los ferrocarriles mexicanos. Pronto cambiaría la naturaleza de esta meta por otra mucho menos modesta.

Tanto en las industrias mineras como en las petroleras, la inversión de capital mexicano era insignificante. Dos informes hechos en los años treinta estimaban que el capital mexicano en minería llegaba a 2% del total en 1910-1911.[10] En la industria petrolera la proporción de

[9] Cleona Lewis y Karl T. Achlotterbeck, *America's Stake in International Investments*, Washington, D. C., The Brookings Institution.

[10] Marvin Bernstein, *The Mexican Mining Industry 1890-1950. A Study of Interaction of Politics, Economics and Technology*, Albany, State University of New York, 1964, pp. 38, 180-190.

capital nacional sobre el total variaba de un mínimo de 1% a un máximo de 3%.[11] Las inversiones estadounidenses que en 1897 eran de 200 millones de dólares aumentaron a casi 1 000 millones en 1911; a esta cantidad se agregaron 300 millones invertidos por los ingleses, y sumas menores controladas por los capitalistas francesas, alemanes y españoles. Algunos investigadores han calculado que al principio de la Revolución más de la mitad de la inversión nacional había sido efectuada por extranjeros, sobre todo estadounidenses,[12] pero lo que es más importante aún, mientras que el capital nacional estaba concentrado en la agricultura y el comercio, los extranjeros tenían control casi exclusivo sobre los sectores más modernos y dinámicos de la economía: minería, ferrocarriles, servicios públicos, bancos y una parte importante de las actividades comerciales y de las exportaciones agrícolas.[13]

Como señalan los observadores, las políticas de Díaz generaron las condiciones indispensables para que México llegara a tener, años después, un desarrollo autosostenido;[14] pero también es cierto que el papel asignado a los extran-

[11] Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Departamento del Petróleo, *Boletín del Petróleo,* vol. X, p. 306; vol. XIV, p. 815; AREM, L-E 533, t. 1., leg. 2, f. 195; Miguel Manterola, *La industria del petróleo en México,* México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1938, p. 41.

[12] Raymond W. Goldsmith, *The Financial Development of Mexico,* París, Development Center of the Organization for Economic Cooperation and Development, 1966, p. 73; Charles C. Cumberland, *Mexico, The Struggle for Modernity,* Nueva York, Oxford University Press, 1968, pp. 232-233.

[13] Pocos años antes de su caída Díaz formó los Ferrocarriles Nacionales de México, compañía que absorbió 60% de las líneas existentes.

[14] Raymond Vernon (coord.), *How Latin America Views the U. S. Investor,* Nueva York, Frederick A. Praeger, 1966, pp. 97-101.

jeros en esta primera etapa ha tenido pocos paralelos en la historia de los países independientes modernos.[15] La mayoría del sector económico dominado por los intereses extranjeros se orientó hacia las exportaciones, quedó desconectado, en gran medida, del mercado interno y creó, en cambio, una serie de enclaves económicos.

Durante los 10 años posteriores a la caída de Díaz el desarrollo económico se detuvo casi por completo. La inversión extranjera, directa o indirecta, dejó de crecer en todas las actividades, exceptuando el petróleo.[16] Transcurriría mucho tiempo antes de que el capital extranjero volviera a entrar a México en cantidades apreciables. La industria minera pareció no resentir, en un principio, la lucha revolucionaria, pero a partir de 1912 su actividad disminuyó.[17] Muchas empresas mineras sufrieron pérdidas por la suspensión forzosa de sus actividades, la dislocación de la fuerza de trabajo, la destrucción de sus instalaciones y maquinaria, y por la pérdida de embarques de metales, animales, dinero, etc. Un comité del Senado de los Estados Unidos, encabezado por un notable antagonista de la Revolución mexicana, el senador Fall, calculó que para 1919 la industria minera había sufrido pérdidas por más o menos 125 millones de dólares.[18] La veracidad de esta cifra es

[15] Vernon, *The Dilemma...*, p. 57.

[16] Frank R. Brandenburg, *The Making of Modern Mexico,* Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1964, p. 54.

[17] Enrique Pérez López, "El producto nacional", en *México, 50 años de Revolución,* I, *La economía,* México, Fondo de Cultura Económica, 1960, p. 575.

[18] U. S. Government, United States Congress, Senate Committee on Foreign Relations, *Investigation of Mexican Affairs, Preliminary Report and Hearings of the Committee on Foreign Relations United States Senate Pursuant to Senate Resolution 106 Directing the Committee on Foreign Relations on*

dudosa, ya que no existe la información necesaria. Pero no hay duda de que la industria minera en México no pudo obtener plena ventaja de la prosperidad en el mercado de minerales que siguió a la primera Guerra Mundial; sin embargo, algunas de las grandes compañías, especialmente las productoras de cobre y oro, mantuvieron una tasa adecuada de expansión. En realidad, las más afectadas por los disturbios fueron las compañías pequeñas. Las grandes continuaron sus operaciones en espera del retorno a la normalidad. Es más, aprovecharon la situación para absorber, a bajo costo, a muchas de sus competidoras pequeñas.[19]

En contraste con la situación minera, la industria petrolera vivió su época de oro en los años de la Revolución. En 1910 la producción apenas alcanzó 3 600 000 barriles, pero en 1921 llegó a la cifra de 193 400 000 barriles, es decir, 25% de la producción mundial, el segundo lugar después de Estados Unidos.[20] La producción masiva de automóviles y la Guerra Mundial crearon una gran demanda que auspició la explotación intensiva de todos los depósitos petroleros conocidos en el golfo de México. Al iniciarse los años veinte, algunos predijeron una escasez mundial de petróleo. En México círculos optimistas consideraron que se podía producir un millón de barriles diarios durante los siguientes 40 años.[21] Algunos diplomáticos consideraron que México podía volverse el primer productor de petróleo del

---

Investigate the Matter of Outrages on Citizens of the United States in Mexico, 66th Congress, 2nd session, Washington, D. C., Government Printing Office, 1920, p. 3399.

[19] M. Bernstein, *op. cit.*, pp. 97-105.

[20] M. Manterola, *op. cit.*, p. 97.

[21] Opinión de J. C. White, *Boletín del Petróleo,* enero-junio, 1917.

mundo,[22] pero no todas las predicciones fueron tan optimistas; algunos expertos empezaron a sospechar que si no se sustituían rápidamente los depósitos en explotación por otros nuevos, iba a descender la producción.[23]

Tomó aproximadamente un decenio (1920-1930) reconstruir la economía mexicana. El proceso fue lento: el incremento anual del producto nacional real *per capita* –cuando lo hubo– no superó 1.1%.[24] El capital extranjero no ayudó mucho a mejorar el panorama; las inversiones petroleras experimentaron una baja considerable y, cuando las cosas mejoraban, llegó la Gran Depresión. A pesar de sus nuevas aspiraciones, el Estado se mostró poco dispuesto y capaz de intervenir en el proceso económico y acelerarlo.[25] No fue sino hasta pasado un tiempo, y después que los efectos de la Gran Depresión en la balanza comercial se reflejaron agudamente en el sector más sensible de la economía, la industria y el comercio, cuando el gobierno se vio forzado a cambiar su política y a intervenir activamente.[26] Entonces se aceleró el programa de obras públicas (caminos e irrigación) y se fortaleció el nuevo sistema bancario, que era básicamente gubernamental. A pesar de eso, Calles y los miembros de su círculo permanecieron adheridos a una filosofía que veía el papel del Estado como de coordinación y de estímulo indirecto.[27]

[22] CDHM, Emb. España al MDE, 14 de agosto de 1928, R. 51, caja 351, leg. 3, núm. 59.

[23] NAW, el CDEUA en Tampico al DE, 12 de noviembre de 1921, 812.6363/1039.

[24] R. W. Goldsmith, *op. cit.*, p. 68; F. R. Brandenburg, *op. cit.*, p. 214.

[25] J. W. Wilkie, *op. cit.*, p. 280.

[26] Alfredo R. Navarrete, "El financiamiento del desarrollo económico", en *México, 50 años de Revolución,* vol. I, *La economía,* p. 533.

[27] J. W. Wilkie, *op. cit.*, p. 280. Alexander D. Anderson, *Mexico from*

La situación de las industrias mineras y petroleras durante el decenio 1920-1930 no fue buena. Para 1920 la industria minera experimentaba una recuperación parcial,[28] que interrumpió una recesión, precisamente en el momento en que se producía un boom en la industria petrolera (1921-1922). El modesto proceso de recuperación de la minería, iniciado en 1924, duró hasta 1929, cuando la Gran Depresión trajo consigo el colapso del mercado de la plata. Es conveniente señalar que durante este periodo pocos inversionistas extranjeros estaban interesados en un país tan problemático como México y se descubrieron pocos depósitos.[29]

A partir de 1922 la producción petrolera sufrió una baja radical e ininterrumpida. La producción de los años anteriores había sido el resultado de una explotación intensiva de las reservas relativamente modestas que, una vez agotadas, no pudieron sustituirse a pesar de una intensiva exploración.[30] Esta situación, combinada con el crecimiento de la producción soviética y venezolana, redujo los depósitos mexicanos a una posición secundaria en el panorama

---

the Material Stand-Point; A Review of its Mineral, Agricultural, Forest and Marine Wealth, its Manufactures, Commerce, Railways, Isthmian Routes and Finances, Washington, D. C., Brentano, 1884, pp. 113-117.

[28] NAW, el CDEUA en Sonora al DE, 12 de junio de 1920, 812.63/539. Los precios bajos de algunos metales industriales impidieron una completa recuperación. NAW, el CDEUA en Nogales al DE, 1 de abril de 1919; Gracey al DE, 13 de febrero de 1919, documentos 812.63/522 y 517, respectivamente.

[29] M. Bernstein, *op. cit.*, pp. 127-136.

[30] A J. Bermúdez, "The Mexican National Petroleum Industry: A Case Study in Nationalization", *Hispanic American Report, Special Issue,* Stanford, Stanford University Press, 1963, pp. 202-203; *Boletín del Petróleo,* vol. XXXIII, enero-junio, 1927, p. 122.

mundial. La inversión en la industria petrolera decreció; refinerías y oleoductos se cerraron; el futuro no era prometedor.[31]

El fin de los efectos económicos de la Gran Depresión coincidió con la presidencia de Lázaro Cárdenas. En 1935 algunos observadores calificaron la situación económica del país como próspera; la magnitud de los estragos causados por ese fenómeno en México fue relativamente modesta.[32] Por primera vez en la historia del país, un grupo aún pequeño pero dinámico de modernos empresarios nacionales hizo sentir su presencia.[33] A pesar de que la nación permaneció básicamente agrícola hasta el fin del periodo (63% de la fuerza de trabajo estaba ocupada en actividades agrarias), la contribución de la industria minera y petrolera al producto nacional bruto fue decisiva y superior a la proveniente de la agricultura y actividades conexas.[34] El Estado empezó a asumir un nuevo papel en la marcha de la economía. Apareció el "Estado activo" característico del México contemporáneo. Así lo pedía el programa contenido en el plan sexenal de 1934.[35] Un examen de la evolución del gasto del gobierno federal muestra que, en 1934, los recursos destinados a obras de carácter económico y social sobrepasaron, por primera vez en la historia del país, a las de carácter puramente administrativo. En el sexenio

[31] Informe de la Asociación de Productores de Petróleo en México, 20 de mayo de 1931. NAW, 812.6363/2731, pp. 5-6.

[32] NAW, el CGDEUA al DE, 2 de mayo de 1936, 812.52/2152.

[33] A. F. Navarrete, *op. cit.*, p. 533.

[34] Nacional Financiera, S. A., *La economía mexicana en cifras*, México, Nacional Financiera, 1961, pp. 26-31.

[35] Gilberto Bosques, *The National Revolutionary Party of Mexico and the Six Years Plan*, México, Partido Nacional Revolucionario, 1937.

cardenista la inversión pública en proyectos de desarrollo económico creció de 31.6 a 42.6% del total del presupuesto federal.[36] Además de importantes inversiones en caminos e irrigación, el gobierno tomó el control directo de los ferrocarriles y, en 1938, de la industria petrolera.

La llegada de Cárdenas al poder coincidió con un ciclo ascendente para la industria minera. El mercado de la plata se recuperó y, a pesar del temor a las políticas nacionalistas, las grandes empresas incrementaron sus actividades. El precio de la plata se mantuvo alto debido a las compras efectuadas por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos.[37] Por lo tanto, existió siempre la posibilidad de una brusca caída del precio si se suspendían esas compras.[165]

Conscientes de la situación, los mineros se rehusaron a incrementar la capacidad productiva de sus minas, limitándose a trabajarlas a su máxima capacidad.[38] Los incentivos sistemáticos a las pequeñas empresas –y en general a las empresas nacionales–, así como el establecimiento de cooperativas, fueron los puntos distintivos de la política minera de Cárdenas, que pretendía la nacionalización parcial de esta actividad.[39] Sus resultados prácticos no fueron muy impresionantes.[40]

Un año antes de la toma de posesión de Cárdenas el declive constante en la producción petrolera llegó a su término; los intereses británicos descubrieron grandes de-

[36] J. W. Wilkie, *op. cit.*, p. 33.

[37] NAW, el CGDEUA al DE, 2 de mayo de 1936, 812.51/2152.

[38] Este acuerdo entre México y Estados Unidos estuvo en vigor hasta 1937.

[39] Con referencia a esto, véanse las modificaciones a la Ley Minera en el *Diario Oficial* del 31 de agosto de 1934.

[40] M. Bernstein, *op. cit.*, pp. 188-282.

pósitos en Poza Rica. Hasta ese momento las compañías estadounidenses habían producido alrededor de 77% de la producción total y controlaban 80% de las reservas. Después de Poza Rica, sólo contribuyeron con 34% de la producción total y 29% de las reservas; los ingleses tomaron la delantera.[41] Sin embargo, a pesar de que la recuperación de esta industria fue significativa, los niveles de producción no llegaron a alcanzar aquellos de 1921. La nueva prosperidad no fue tan importante como para inducir a las compañías a modernizar su equipo y sus técnicas; cuando la expropiación tuvo lugar, en 1938, se descubrió que gran parte del equipo era obsoleto.[42]

El monto de los impuestos constituyó uno de los problemas principales en la relación entre mineros y petroleros, por un lado, y el gobierno mexicano, por el otro. En general puede decirse que éste consideró siempre que las industrias minera y petrolera pagaban relativamente pocos impuestos. Por su parte, los industriales siempre se quejaron de los impuestos; los consideraban excesivos y frecuentemente confiscatorios. Para una mejor comprensión de este problema es conveniente examinar las pocas cifras de que se dispone sobre la rentabilidad de esas industrias.

En el caso de la industria minera, las utilidades variaban mucho; no sólo sufrían modificaciones a través del tiempo, sino que variaban de mineral en mineral y de compañía a compañía. No hay cifras disponibles para la industria en su conjunto; sin embargo, existen para algunos casos particulares que servirán para ilustrar la situación. El Tigre Mining Co., era una empresa mediana que empezó

[41] M. Bernstein, *op. cit.*, pp. 188-282.

[42] NAW, el DE a EDEUA en México, 7 de abril de 1937, 812.6363/2932.

a operar en 1903; para 1920, y a pesar de todos los problemas, tenía un capital de 7 153 000 dólares y había pagado dividendos por valor de 7 500 000 dólares.[43] De acuerdo con Bernstein, la Gran Depresión y la baja en las compras de plata del gobierno estadounidense a partir de 1938 hicieron que la industria minera fuera una de las de inferior rendimiento de la economía mexicana.[44] Esta aseveración puede ser cierta. No obstante, la rentabilidad del capital extranjero en la minería mexicana no debió haber sido tan despreciable, pues según el cónsul general estadounidense en México entre 1920 y 1935 se enviaron fuera del país 1 145 833 000 dólares, que en su mayor parte provenían de las industrias minera y petrolera.[45]

Respecto a la industria petrolera disponemos de mayores datos. De 1919 a 1921 obtuvo uno de los mayores rendimientos en el país y quizás en el mundo.[46] De acuerdo con distintos cálculos, una inversión inicial de aproximadamente 100 millones de dólares dio como resultado rendimientos que, sin tomar en cuenta la reinversión, debieron de haber variado de mil a cinco mil millones de dólares.[47] Claro está que los dividendos en la industria petrolera experimentaron variaciones cíclicas; entre 1910 y 1915 promediaron aproximadamente 8% del capital invertido, pero en el clímax de la producción petrolera, y a pesar de que fueran acumuladas importantes reservas, los dividendos lle-

[43] Paul Nathan, "México en la época de Cárdenas", *Problemas Agrícolas e Industriales de México,* vol. VII, núm. 3, julio-septiembre de 1955, p. 130.

[44] NAW, el CDEUA en Nogales al DE, 11 de febrero de 1922, 812.63/602.

[45] M. Bernstein, *op. cit.,* p. 190.

[46] NAW, el CGDEUA al DE, 2 de mayo de 1936, 812.52/2152. El tipo de cambio era de $3.60 por dólar en 1935.

[47] C. Lewis y K. T. Achlotterbeck, *op. cit.,* pp. 427-428.

garon a fluctuar entre 45 y 60%.[48] Las utilidades decrecieron cuando bajó la producción. Según las compañías, sus beneficios entre 1926 y 1937 fueron modestos, alrededor de 4.25% anual. Una investigación gubernamental concluyó que durante el decenio de 1930 las utilidades fueron de 16.81 por ciento.[49]

Un estudio que se refiera al problema de los impuestos petroleros y mineros no puede dejar de tomar en cuenta su importancia relativa en la composición del presupuesto del gobierno mexicano. La contribución de las industrias mineras y petroleras al producto nacional (véase el cuadro 2) ascendió de 7.6% en 1910 a cerca de 11% en los años veinte y disminuyó a 9% en 1934, y a 7.6% al final del periodo de estudio. Sin embargo (cuadro 3), la contribución de ambas industrias al presupuesto federal tuvo más importancia que la que sugieren las cifras anteriores; en este contexto se vuelve evidente la posición estratégica de ambas industrias frente al gobierno mexicano: una variación en estos impuestos afectaba todo el sistema fiscal.

No hay estadísticas accesibles para calcular el monto de los impuestos pagados por la industria minera durante todo el periodo, pero es posible tener una idea de su importancia a través de las cifras de ciertos años (véase el cuadro 3). En 1920 minería y petróleo pagaron impuestos

[48] Oscar Morineau sugiere la cantidad de cinco mil millones en *The Good Neighbor,* México, s. e., 1938, p. 6; George W. Stoking calculó esta cantidad en poco más de mil millones en *Mexican Expropiation: The Mexican Oil Problem,* Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, Division of Intercourse and Education, 1938, p. 512.

[49] México, Congreso de la Unión, Cámara de Senadores, Sección de Estadística y Análisis de Jurisprudencia, *El petróleo, la más grande riqueza nacional,* México [Cámara de Senadores], 1923, p. 300.

por valor de $66 314 000, esto es ¡50.6% del presupuesto gubernamental en ese tiempo! En 1922 la cantidad fue de $96 279 000, o sea 42.2% del presupuesto ejercido. Su importancia para 1929 había descendido, pero no era despreciable: $30 290 000, o sea el 10.9% del presupuesto federal. La situación en 1937, el año anterior a la expropiación petrolera, no se conoce, pero con base en el total de los impuestos pagados por los mineros en la década 1935-1944 se puede calcular un promedio anual de cerca de $200 500 000 que, unido a los impuestos petroleros, llegó a significar 41.9% del presupuesto total. La cifra dada por el cónsul general estadounidense para 1936 fue de 60 por ciento.[50]

En suma, los hechos y cifras examinados en este capítulo muestran que el contexto en que actuaron los dos grupos que se estudian era el de una sociedad preindustrial, con una tasa de desarrollo que no era particularmente impresionante, y que experimentaba profundas transformaciones sociales. El escenario político estuvo dominado por la consolidación progresiva de la élite revolucionaria y por la formación de un sistema autoritario de gobierno. El poder político se fue centralizando y la oposición fue disminuyendo. Este Estado, aún sin muchos recursos, pudo aumentar, poco a poco, su intervención en la esfera económica, sobre todo después de la Gran Depresión. En el contexto de una sociedad aún predominantente agraria, las industrias minera y petrolera –junto con los ferrocarri-

[50] Las cifras correspondientes a las compañías han sido tomadas de Manuel González Ramírez, *El petróleo mexicano: La expropiación petrolera ante el derecho internacional*, México, Editorial América, 1941, p. 21. Las cifras dadas por fuentes oficiales se encuentran en México, Congreso de la Unión..., *op. cit.*, p. 78.

les– constituyeron la base del naciente complejo industrial mexicano.[51] Estas industrias, propiedad casi totalmente de extranjeros y orientadas hacia la satisfacción de la demanda exterior, tenían la naturaleza propia de los enclaves económicos. En vista de que su actividad contribuía con una parte sustancial de los recursos del gobierno, y de que, en esta época, la administración pública era particularmente vulnerable a las crisis fiscales, la importancia política de estas industrias era demasiada como para que el gobierno no intentara controlarlas al máximo.

[51] NAW, el CGDEUA AL de, 2 de mayo de 1936, 812.52/2152.

III. LAS FUENTES DEL CONFLICTO

La preminencia de los extranjeros en México a principios del siglo no era sólo económica, sino política y aun social; las clases medias y ciertos sectores campesinos y obreros no la veían con agrado.[1] Por ello, aunque los objetivos de la Revolución fueron vagos desde su principio, resultaba claro que junto con metas tales como democracia política y la distribución equitativa de la riqueza se encontrara también la subordinación de los intereses extranjeros a los nacionales.[2] En el México posterior a 1910 era imposible reformar cualquier sector importante de la sociedad sin afectar de algún modo la posición de intereses extranjeros. La Constitución de 1917 dio las bases legales (y algunas de las instrumentales) para la modificación de la propiedad privada que, en buena parte, era propiedad extranjera, y para afectar los derechos privados en nombre del bienestar colectivo. Las leyes fundamentales auspiciaban la nacionalización de los depósitos petroleros, la expropiación de grandes latifundios, la imposición de la cláusula Calvo a los extranjeros, el mejoramiento de los intereses obreros frente al capital, etc. Desde su concepción hasta el princi-

[1] Andrés Molina Enríquez, Los *grandes problemas nacionales,* México, Imprenta de A. Carranza e Hijos, 1939, p. 215.

[2] Daniel Cosío Villegas, *Extremos de América,* México, Tezontle, 1949, p. 12.

pio de los años cuarenta la interpretación y aplicación de la Constitución de 1917 constituyó una de las fuentes más importantes de conflictos entre el gobierno mexicano y los capitalistas extranjeros.

La situación de la industria petrolera

Cuatro cuerpos legales promulgados por el gobierno de Díaz en 1884, 1892, 1902 y 1909 establecieron primero el estatuto legal de los depósitos petroleros en México. Estos códigos modificaron profundamente la legislación tradicional sobre petróleo, cuyos orígenes se encontraban en el concepto español del dominio real sobre las sustancias del subsuelo, cuando la importancia económica del combustible era mínima. Con la Independencia estos derechos pasaron automáticamente a la nación mexicana; Díaz transfirió aquellos derechos nacionales sobre petróleo y carbón al propietario de la superficie aun cuando la situación de los demás minerales permaneció sin cambio.[3] Bajo esta legislación, las compañías petroleras adquirieron, por compra o renta, la mayoría de las 6 222 063 hectáreas de tierras petroleras que explotarían desde 1901 hasta el día de su expropiación en 1938.[4] El párrafo IV del artículo 27 de la Constitución de 1917 devolvió los derechos so-

[3] Manuel de la Peña, *El dominio directo del soberano en las minas de México y génesis de la legislación petrolera mexicana,* México, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, vol. I, 1928; vol. II, 1939. Esta obra contiene una descripción detallada de la situación jurídica del petróleo y otros minerales de la época colonial a la Revolución.

[4] Association of Producers of Petroleum in Mexico, *Current Conditions in Mexico,* México, s. e., 1933, pp. 37-40.

bre el combustible en el subsuelo a la nación.[5] Este párrafo concedía al presidente poderes para cancelar, cuando fuera necesario, todas las concesiones y contratos otorgados o firmados desde 1876, pero la modificación real del estatus de la industria petrolera no sería tan sencilla. Cada vez que el gobierno mexicano trataba de interpretar este artículo, retroactivamente, como fue la intención del legislador, los intereses petroleros clamaron que ello significaba confiscación y por lo tanto violaba claramente las normas del derecho internacional.[6] Las compañías petroleras objetaron los esfuerzos sucesivos hechos por Carranza, Obregón y Calles, que culminaron con las leyes petroleras de 1925 y 1926, para cambiar los títulos prerrevolucionarios por "concesiones".[7] La oposición de las compañías conti-

[5] Para investigar el carácter retroactivo del párrafo IV del artículo 27, véanse los debates del Congreso Constituyente del 22 de diciembre de 1916 y del 25 de enero de 1917, en *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917,* vol. II, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1960, p. 782, y Luis Melgarejo y J. Fernández Rojas, *El Congreso Constituyente de 1916-1917,* México, s. e., 1917, p. 491; Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917,* México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución, 1959.

[6] Para examinar la oposición persistente de las compañías petroleras a este artículo véase NAW, Mem. de Friederick R. Kellog en representación de las compañías petroleras al DE, 1918 (?), 812.6363/688. Guy Stevens, representante de las compañías petroleras en México durante los veinte, expresó sus puntos de vista en su libro *Current Controversies with Mexico, Addresses and Writings,* s. p. i. Pueden también consultarse los distintos folletos publicados por la Standard Oil Co., N. J., entre 1938 y 1941, entre ellos *The Mexican Expropiation in International Law* (1938) y *Respuesta de las compañías petroleras al documento del gobierno mexicano intitulado "La verdad sobre la expropiación de las empresas petroleras",* 1941.

[7] Los decretos de Carranza se encuentran en México, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *Legislación petrolera, 1783-1921,* México,

nuó aun después del llamado Acuerdo Calles-Morrow de 1927, entre México y Estados Unidos, que modificaba la Ley Petrolera y sus reglamentos.[8] Las empresas se opusieron también a cualquier intento gubernamental para dar concesiones a un tercero o para explotar directamente las llamadas zonas federales (ríos, lagos, riachuelos, lagunas, pantanos y la franja de tierra en sus orillas) que estuvieran dentro de sus propiedades.[9]

Los impuestos fueron la segunda fuente de conflictos entre los gobiernos mexicanos y los petroleros, desde Made-

---

Secretaría de Educación Pública, 1922; la situación bajo Obregón puede examinarse en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *La cuestión internacional mexicano-americana durante el gobierno del gral. don Álvavo Obregón,* México, Editorial Cultura, 1949. Las leyes petroleras promulgadas por Calles se encuentran en México, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *La industria, el comercio y el trabajo en México durante la gestión administrativa del señor gral. Plutarco Elías Calles,* vols. I y V, México, Tipografía Galas, 1928, pp. 207 y ss., 291 y ss. La posición de las compañías petroleras en estos tres periodos puede verse en Compañías petroleras, *Alegatos que presentan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las siguientes compañías y personas... en los juicios de amparo promovidos contra leyes y actos del Ejecutivo de la Unión y de sus dependencias, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo,* México, Imprenta J. Escalante, S. A., 1919; NAW, Guy Stevens al SDE, 24 de agosto de 1923, 812.6363/1438; Mem. de Conversación con Guy Stevens, División de Asuntos Americanos, DE, 9 de diciembre de 1925, 812.6363/1627.

[8] NAW, L. Mellon al EDEUA, Morrow, 11 de abril de 1928, 812. 6363/2545 1/2 y *Wall Street Journal,* 28 y 30 de marzo y 4 y 28 de abril de 1928.

[9] Respecto a este punto puede examinarse la exposición hecha por dos abogados de las compañías en Manuel Calero y Delbert J. Haff, *Concesiones petroleras en las zonas federales,* México, Imprenta Nacional, 1921; Association of Producers of Petroleum in Mexico, *Petroleum Concessions on "Federal Zones" of Mexican Rivers: Memorandum Submitted to the Secretary of State of the United States of America,* Nueva York, s. e., 1921.

ro hasta Cárdenas. Cuando las compañías adquirieron sus títulos de propiedad durante el régimen de Díaz, obtuvieron también una exención de impuestos; era un incentivo para activar la búsqueda de un sustituto del carbón importado.[10] Esta situación cambió cuando Madero decretó un impuesto de 20 centavos por tonelada de petróleo extraído. Las compañías protestaron y negaron al gobierno el derecho a modificar las condiciones iniciales. México mantuvo su posición, pero por largo tiempo este impuesto se pagó bajo protesta.[11] Los impuestos globales volvieron a subir durante el gobierno de Carranza –impuesto del timbre– y se pagaron siempre bajo protesta.[12] Hubo igualmente oposición a los impuestos cuando éstos se impusieron como "regalías", sobre la base de que tal clasificación violaba los derechos de propiedad, ya que implicaba la propiedad del Estado de los depósitos del subsuelo. El primer intento en esta dirección fue el decreto de Carranza del 19 de febrero de 1918, y el último fue el proyecto de Cárdenas de 1937.[13]

[10] Véanse las declaraciones de Doheny en [10] U. S. Government, United States Congress, Senate Committee on Foreign Relations, *Investigation of Mexican Affairs, Preliminary Report and Hearings of the Committee on Foreign Relations United States Senate Pursuant to Senate Resolution 106 Directing the Committee on Foreign Relations on Investigate the Matter of Outrages on Citizens of the United States in Mexico,* 66th Congress, 2nd session, Washington, D. C., Government Printing Office, 1920, p. 3399.

[11] Al respecto puede consultarse Mexican Petroleum Company y Huasteca Petroleum Company, *Los impuestos sobre la industria petrolera,* México, s. e., 1912.

[12] NAW, Bryan al CDEUA Canadá, 24 de diciembre de 1914, 812. 6363/2366.

[13] Una descripción de esta situación bajo Carranza se encuentra en Alberto J. Pani, *Las conferencias de Bucareli,* México, Editorial Jus, 1953, y Gobierno de México, *La cuestión petrolera mexicana. El punto de vista del Ejecutivo federal,* México, Talleres Gráficos de la Nación, 1919; para un examen

Finalmente, los intereses petroleros aceptaron una imposición ordinaria pero se opusieron a ciertos incrementos sobre la base de que eran irrazonablemente elevados y, consecuentemente, confiscatorios. Al impuesto de Madero de 20 centavos por tonelada se lo consideró excesivo y confiscatorio;[14] esto sucedió también con algunos de los impuestos de Carranza[15] y algunas disposiciones fiscales de Obregón.[16] Es conveniente recordar que las utilidades de la industria petrolera (sin deducir impuestos) se han calculado, de acuerdo con distintas estimaciones, en 1 275 o en 5 275 millones de dólares.[17] Según la estimación que se acepte, los impuestos podrían haber variado desde 21.5 a 12 o a 5% de las utilidades totales.

Además de la controversia sobre derechos de propiedad e impuestos, existió otra disputa relacionada con la serie de reglamentos aprobados por los gobiernos mexicanos durante el periodo. Éstos fueron objetados por las compañías petroleras por considerarlos como una interferencia innecesaria en sus actividades.[18] Los conflictos en-

del proyecto de Cárdenas y de la reacción de las compañías véase NAW, Boal al DE, 10 y 20 de julio de 1937, 812.6363/2947 y 2967.

[14] Samuel Flagg Bemis, *La diplomacia de los Estados Unidos en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944, p. 181.

[15] Wendell Chafee Gordon, *The Expropiation of Foreign-owned Property in Mexico*, Washington, D. C., American Council on Public Affairs, 1941, p. 74.

[16] Véase el memorándum preparado en representación de las compañías petroleras en 1921 por Frederick R. Kellog para el SDDE, NAW, 812.6363/1449.

[17] Los cálculos primero y último corresponden a los citados por G. Stocking y O. Morineau, véase p. 47, la nota 48; el segundo proviene de Paul Boracres, *Le pétrole mexicain... un "bien volé"?*, París, Les Éditions Internationales, 1939, pp. 95-96.

[18] Las objeciones de las compañías a estas políticas pueden consul-

tre los sindicatos obreros y las compañías no constituyeron un problema grave hasta el periodo cardenista cuando, de pronto, se convirtieron en el eje del conflicto entre el gobierno mexicano y las empresas. Hasta 1936 las compañías habían tratado con sindicatos pequeños y divididos, pero en 1936 el gobierno apoyó la formación de un sindicato nacional de trabajadores petroleros. La negociación de un contrato colectivo, iniciada ese año, se convirtió eventualmente en un nuevo conflicto cuya solución última sería la expropiación de las propiedades de las compañías petroleras el 18 de marzo de 1938.[19]

La situación de la industria minera

Los problemas entre las compañías petroleras y el gobierno mexicano eran diferentes a aquellos que existían entre éste y los mineros, pero tenían un mismo origen: el nacionalismo económico de la Revolución. La diferencia fundamental entre el problema petrolero y el minero consistía en que el gobierno de Díaz no había modificado la legislación tradicional sobre la explotación de los minerales metálicos. La legislación fundamental sobre minas estuvo, por lo tanto, menos expuesta a modificaciones radicales: el Estado revolucionario continuaba conservando su derecho a imponer las modalidades que considerara adecuadas para la industria minera, sin necesidad de controversia ju-

---

tarse en NAW, el DE al CDEUA Canadá, 13 de enero de 1915; Canadá al DE, 16 y 17 de enero de 1915; Bevan al DE, 22 de enero de 1915; y DE a Bevan, enero de 1915, bajo la clasificación 612.6363/2366.

[19] Gobierno de México, *El petróleo de México. Recopilación de documentos oficiales de orden económico de la industria petrolera con una introducción que resume sus motivos y consecuencias,* México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1963.

rídica. De acuerdo con los informes consulares, la objeción principal de los mineros a la nueva Constitución era que se prohibiese a los extranjeros tener propiedades dentro de los 100 kilómetros de las fronteras y 50 kilómetros de las costas, cuestión menos importante en comparación con el caso petrolero.[20] En realidad, las disposiciones constitucionales sobre la "zona prohibida" pudieron esquivarse a través del empleo de "prestanombres" en el momento de hacer las denuncias.[21] Los mineros se molestaron también cuando la Ley de Minas de Porfirio Díaz (1909) fue remplazada por la de 1926, que confirmaba sólo temporalmente (30 años) concesiones que antes habían sido indefinidas.[22] Sin embargo, esto, como lo señaló la embajada estadounidense, no podía considerarse una modificación esencial de sus derechos, como en el caso de los petroleros.[23] La obligación de emplear personal mexicano –50 a 90% en los niveles superiores y 90% en los inferiores– ocasionó quejas por lo que se consideró una violación más a los derechos previos.[24] Aunque las modificaciones de la situación legal de la industria minera fueron relativamente pequeñas, los

[20] NAW, el CDEUA en Baja California al DE, 28 de diciembre de 1921, 812.63/590 619.

[21] Ésta fue la opinión del CDEUA en Baja California enviada al DE el 7 de junio de 1923, NAW, 812.63/690.

[22] La ley se encuentra en el *Diario Oficial* (apéndice) del 3 de mayo de 1926, y el reglamento se encuentra en la misma publicación del 12 de agosto de 1926.

[23] NAW, el agregado comercial a la Oficina de Comercio Nacional e Internacional, 2 de junio de 1926, 812.631/79.

[24] Un resumen de todas las objeciones a la Ley Minera de 1926 y otras leyes relacionadas, como la Ley sobre la Propiedad Extranjera de la Tierra, puede encontrarse en NAW, Mem. del procurador al DE, el 24 de enero de 1927, 812.5200/528 1/2.

rumores de nacionalización persistieron a través de todo el periodo, especialmente en la década de 1930, y mantuvieron en tensión constante las relaciones entre empresas y gobiernos.[25] Quizás el punto de fricción más persistente fue el problema de los impuestos. La situación no fue distinta de la que persistió en la industria petrolera. En general los impuestos mineros variaron entre 10 y 15% del valor del producto.[26] La política fiscal dependió básicamente de los precios mundiales y muy pocas veces coincidieron los mineros y el gobierno en la apreciación de sus efectos en la industria.[27] Por esta razón, los impuestos a la minería tuvieron que cambiar constantemente según la situación de prosperidad o depresión del mercado, y la posibilidad de un conflicto sobre el monto de las nuevas tasas siempre estuvo presente. De acuerdo con informes consulares, éste fue el problema principal en las relaciones entre los mineros y el gobierno.[28] Había tres clases de impuestos mineros: uno sobre la superficie denunciada, otro sobre la producción y otro más, indirecto, sobre los materiales importados por la empresa.

Durante la década de la lucha civil los problemas entre mineros y autoridades fueron constantes. Existe gran cantidad de comunicaciones enviadas por los mineros al Departamento de Estado quejándose de falta de protección, pero sobre todo del monto de los impuestos, regulares, especiales y de guerra, decretados por el gobierno federal o las autori-

[25] *New York Post*, 12 de septiembre de 1934.

[26] NAW, el CDEUA en Mazatlán al DE, 3 de enero de 1922 y el CDEUA en Guadalajara al DE, 16 de enero de 1923, 812.63/595.

[27] NAW, Informe del agregado comercial 1928 (?), 812.50/161 1/2.

[28] NAW, el VCDEUA en Agua Prieta al DE, 19 de noviembre de 1927, 812.63/789.

dades o jefes militares locales. La modificación de las tasas de intercambio de las monedas revolucionarias por un lado, y el oro y la plata por el otro, así como la duplicación en el pago de impuestos, fueron también motivo de fricción. Estas protestas adquirieron particular importancia entre 1913 y 1914, cuando aparecieron los primeros decretos de minas de Carranza y Villa con los que buscaban agenciarse recursos para su lucha contra Huerta y, después, entre ellos.[29] En esa época había una relación directa entre las variaciones en el déficit presupuestal y las variaciones en los impuestos mineros; de ahí su importancia política.[30] A partir de 1920 las protestas de este tipo disminuyeron. Un problema secundario fue el conflicto entre el gobierno y los pequeños mineros cuyas concesiones se cancelaron por estar atrasadas en el pago de sus impuestos. Así sucedió especialmente durante los gobiernos de Carranza y Obregón. Los mineros objetaron la legalidad de estas cancelaciones, en vista de la difícil situación política que habían padecido durante esos años.[31] En una carta al Departamento de Estado, el 15 de septiembre de 1921, un minero, L. H. Taylor, argumenta que los propietarios de minas habían perdido 100 millones de dólares debido a la cancelación ilegal de las concesiones.[32]

La industria minera requirió una fuerza de trabajo superior a la empleada por las empresas petroleras. En 1936,

[29] Respecto a este problema consúltense los documentos clasificados bajo NAW, 812.512; véanse también algunos de los documentos clasificados como NAW, 812.63, desde el primero hasta alrededor del 300. Hay otros bajo la clasificación 512.504.

[30] NAW, Fletcher al DE, 26 de abril de 1917, 812.63/480.

[31] En julio de 1922 el gobierno de Obregón declaró inválidos, por esta razón, 1 800 títulos. NAW, el CGDEUA al DE, 5 de agosto de 1922, 812.63/651.

[32] NAW, 812.63/579.

por ejemplo, había 13 202 trabajadores en la industria petrolera y 78 304 en la industria minera. El salario anual promedio era de $1 035 en las minas y de $1 900 en los campos petroleros.[33] Por esta razón, los mineros consideraron todas las reformas a los códigos laborales hechas en el periodo como un serio obstáculo, pues siempre implicaban incremento en los salarios, reducción de la jornada de trabajo, o participación en las utilidades de la empresa.[34] En 1917 cada estado tenía la posibilidad de expedir un código laboral; las condiciones de trabajo dependieron de la localización geográfica de las minas. Todo parece indicar que los administradores de las minas aprendieron pronto cómo esquivar la estricta aplicación de la legislación laboral, pero ello no impidió que continuara siendo una fuente de conflictos,[35] lo que fue especialmente cierto cuando se promulgó la Ley Federal del Trabajo y las organizaciones sindicales redefinieron sus posiciones debido a la pérdida de poder de la CROM. Cuando el general Cárdenas llegó al poder, empezó a apoyar activamente las demandas obreras a fin de formar una base de poder propia e independiente de Calles; las huelgas proliferaron. En 1934 se creó el Sindicato Industrial de Trabajadores Mineros Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana (SITMMSRM) a fin de unificar los sindicatos locales que habían permanecido dispersos. Algunas minas pequeñas fueron abandonadas por sus propietarios y los trabajadores tomaron su lugar, for-

[33] NAW, el CGDEUA al DE, 16 de junio de 1931 y 2 de mayo de 1936, 812.504/1144 y 812.51/2152, respectivamente.

[34] Véanse a este respecto NAW, Secretaría de Defensa al DE, 12 de abril de 1917 y Fletcher al DE, 30 de mayo de 1917, 812.63/453 y 473.

[35] NAW, el CDEUA en San Luis Potosí al DE, 28 de abril de 1923 y el CDEUA en Torreón al DE, 9 de abril de 1923, 812.63/682 y 685.

mando cooperativas.[36] En 1937 el cónsul general estadounidense en México indicó que el problema principal de la industria minera mexicana en ese momento eran las demandas laborales.[37]

En el campo administrativo, los mineros y los petroleros enfrentaron problemas; desde la época colonial los códigos mineros contenían sanciones contra quienes tuvieran concesiones sin utilizarlas. La Revolución usó esta prerrogativa con mayor firmeza. Carranza fue categórico en su decreto de 1916; todas aquellas empresas que suspendieran los trabajos en las minas por más de tres meses o que no emplearan un mínimo establecido de trabajadores, perderían todos sus derechos, y sus propiedades podrían ser explotadas por un tercero o por el mismo gobierno.[38] Siguieron una política semejante muchas autoridades locales, ya fueran carrancistas o no.[39] La lucha entre Carranza y sus oponentes ocasionó que, en diversas ocasiones, algunos jefes militares trataran de forzar la suspensión del trabajo en las minas localizadas en territorio enemigo para privarlo de esa importante fuente de ingresos.[40]

A estas causas de conflictos deben añadirse, en la segunda década del siglo, las resultantes de la interrupción

[36] NAW; el CDEUA en Durango al DE, 27 de marzo de 1936, 812.634/61.

[37] NAW, el CGDEUA al DE, 13 de febrero de 1937, 812.63/898.

[38] El decreto puede verse en *El Demócrata,* 16 de septiembre de 1916.

[39] Para un examen de las disposiciones semejantes en aquellos años provenientes de los gobernadores y líderes locales de Durango, Chihuahua, Zacatecas, Coahuila y Sonora, véanse los documentos en NAW, 812.63/4, 13, 168 y 173. De especial significación fue el decreto dado por Villa como comandante en jefe del ejército de la convención el 19 de marzo de 1915 en Monterrey; véase *Vida nueva,* 25 de marzo de 1915.

[40] NAW, W. D. Thornton a Col. M. M. Parker, ambos de la Cananea Copper Co., 21 de mayo de 1915, 812.63/101.

de las comunicaciones, de los asaltos y de la destrucción de propiedades, así como el robo y contrabando de minerales en plantas que no estaban en operación.[41] El periodo entre 1913 y 1916 fue uno de los más difíciles para la industria minera.[42] En 1917 la situación empezó a mejorar pero por algún tiempo continuaron problemas similares.[43]

Resumiendo, debido al predominio del capital extranjero en los sectores modernos de la economía mexicana prerrevolucionaria, cuyo meollo lo constituían las industrias mineras y petroleras, era casi imposible impedir un choque entre este sector y las fuerzas reformadoras que buscaban obtener el control de su propia economía, relegar en este proceso al capital extranjero a un lugar secundario y afirmar su soberanía.[44] La confrontación tuvo lugar a distintos niveles; el principal fue la modificación de los derechos de propiedad, que afectó principalmente la situación de las compañías petroleras. De menor importancia, pero con resultados prácticos igualmente importantes, se daba la controversia sobre política fiscal. En tercer lugar se sitúan los problemas resultantes de la nueva actitud intervencionista del gobierno y su apoyo, no siempre uniforme, a las demandas obreras. La importancia de cada problema varió a través del periodo, pero ninguno desapareció totalmente.

[41] U. S. Government..., *op. cit.*, p. 3399.

[42] Para una descripción véase *San Antonio Light*, 1 de octubre de 1916. También el informe de la embajada de EUA al DE, 22 de septiembre de 1916, NAW, 812.63/203.

[43] Véase como ejemplo NAW, CDEUA en Guaymas al DE, 24 de agosto de 1936, 812.6341/62.

[44] Este proceso significó, necesariamente, relegar el capital extranjero a un lugar secundario dentro de la economía mexicana.

IV. LAS ESTRUCTURAS GUBERNAMENTALES Y LOS GRUPOS DE PRESIÓN

La característica esencial para definir un grupo de presión es su tendencia a influir sobre el aparato gubernamental para que prevalezcan sus aspiraciones o reivindicaciones.[1] Truman encuentra cierta "inevitabilidad" en este proceso debido principalmente al hecho de que "sin ayuda de los poderes más amplios e institucionalizados de un grupo [los individuos] no pueden alcanzar sus objetivos".[2] Si los grupos de presión tienen como objetivo principal influir sobre las decisiones gubernamentales, la forma en que se ejerce esta influencia depende de la estructura particular del gobierno que se confronte; ésta se convierte así en un elemento crucial para la comprensión de la forma y el contenido de la estrategia adoptada por los grupos de presión. Respecto a la forma de la presión, Eckstein considera que la variable principal para explicarla es la estructura del gobierno; sus decisiones y actitudes hacia el grupo son de

[1] Jean Meynaud, *Les groupes de pression,* París, Presses Universitaires de France, 1960, p. 10.

[2] David B. Truman, *The Governmental Process, Political Interest and Public Opinion,* Nueva York, Alfred A.Knopf Publishers, 1962, pp. 105-106.

importancia secundaria.[3] En cuanto a la efectividad de la presión, Eckstein afirma que está esencialmente determinada por las características del grupo y por la naturaleza de las actividades gubernamentales.[4]

El proceso de toma de decisiones

La estructura formal del gobierno mexicano, desde antes de la Revolución, estuvo basada en la teoría del equilibrio de poderes. No obstante, en la práctica esta división del poder entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial ha funcionado muy poco. La forma federal de gobierno, consagrada por las constituciones de 1857 y 1917, ha sido, en gran parte, otra fricción. Tradicionalmente el poder político en México ha tendido a estar centralizado tanto geográfica como institucionalmente; esto es, en la ciudad de México y en el jefe del Ejecutivo. La Revolución de 1910 no cambió esta situación; la supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial ha sido completa.[5] A pesar de que el movimiento de 1910 empezó como una rebelión contra la autoridad centralizada del régimen de Díaz, no se hizo ningún esfuerzo para incorporar restricciones especiales

[3] Harry Eckstein, *Pressure Group Politics: The Case of the British Medical Association,* Stanford, Stanford University Press, 1960, pp. 15-16.

[4] *Ibid.*, pp. 34-38.

[5] Un análisis de las relaciones entre los tres poderes puede encontrarse en Vincent L. Padgett, *The Mexican Political System,* Boston, Houghton Mifflin, 1966; Pablo González Casanova, *La democracia en México,* Era, México, 1965; F. R. Brandenburg, *The Making of Modern Mexico,* Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1864, p. 54; Robert Edwin Scott, *Mexican Government in Transition,* Urbana, University of Illinois Press, 1959; Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano: Las posibilidades de cambio,* México, Joaquín Mortiz, 1972, pp. 22-30.

al poder presidencial; al contario, la Constitución de 1917 estableció con mayor fuerza la preminencia del poder presidencial. El poder del Legislativo se redujo casi a la aprobación formal de las iniciativas del Ejecutivo; más aún, en virtud de que el dominio del gobierno federal se extendió a nuevas áreas sociales y económicas nunca antes bajo su jurisdicción, el Ejecutivo se encontró en posición de afectar directamente la estructura total de la sociedad. Esta centralización fue fortalecida aún más por el funcionamiento real del sistema; durante el periodo que se estudia, la presidencia de México estuvo en manos de "hombres fuertes" que toleraban poco la oposición, gente como Carranza, Obregón, Calles y Cárdenas.

En la jerarquía de poder, el nivel inmediatamente inferior a la presidencia lo ocuparon los ministros, los jefes de las regiones militares y los directivos del partido. Los miembros del Congreso y de la judicatura se encontraron en tercer lugar. En las relaciones entre el Ejecutivo federal y los estados, la tendencia fue hacia el predominio del primero.[6] En cualquier caso, los gobernadores de los estados han tenido mayor poder que los miembros del Congreso o de la judicatura.[7] Es importante recordar que de la lucha revolucionaria surgieron líderes locales –caciques– que resistieron la tendencia hacia la centralización. Incluso, al final del periodo el centro tuvo que enfrentarse con caciques tan poderosos como Garrido Canabal en Tabasco, o Saturnino Cedillo en San Luis Potosí o Adalberto Tejeda en Veracruz. Igualmente importantes fueron algunos de los

[6] Desde la Revolución el presupuesto federal ha sido mayor que el de todos los estados juntos; Nacional Financiera, *op. cit.*, p. 41.

[7] V. L. Padgett, *op. cit.*, p. 147.

líderes agrarios y obreros. El poder acumulado les permitió ocupar puestos en el gabinete.

Otro factor que favoreció la preminencia de la presidencia fue la ausencia de una oposición efectiva y organizada. Antes de la creación del partido oficial, en 1929, la lucha electoral se canalizó a través de un sistema multipartidista muy fraccionado y con poca capacidad de movilización. Muchos de estos partidos eran regionales y transitorios, simples instrumentos de ciertos líderes; la victoria para ellos no estaba en las urnas sino en el reconocimiento de las autoridades centrales.[8] La única oposición seria vino de dentro de los propios círculos revolucionarios, al dividirse la dirección con el apoyo de parte importante del ejército, como en 1923 y en 1929. La oposición no tuvo ninguna oportunidad.

Los grupos de presión y sus elementos de poder

A la cabeza de cualquier inventario de los elementos de poder de los grupos de presión se encuentran dos elementos básicos: la membrecía y los recursos económicos; ambos son, en cierto sentido, intercambiables.[9] El elemento básico del poder en el caso de los grupos petroleros y mineros en México fue evidentemente su poderío económico. En el siglo XX aparece la gran corporación como la forma principal de organización adoptada por los grupos de negocios en los países industriales de Occidente; la corporación es una organización que acumula recursos y mano de obra, los con-

[8] R. E. Scott, *op. cit.*, p. 119.
[9] J. Meynaud, *op. cit.*, p. 21-24.

centra y los aplica a un fin determinado por la división del trabajo.[10] Junto con los sindicatos, la corporación se convirtió en la institución más importante en la vida económica de las grandes naciones capitalistas industriales.

Desde un principio la explotación petrolera estuvo dominada en todo el mundo, salvo quizá durante un tiempo en Estados Unidos, por unas cuantas corporaciones. México no fue excepción. En 1910 operaban en el país tres importantes compañías: la Waters Pierce Co., que a partir de 1887 monopolizó la distribución del combustible importado; la Pan American Petroleum and Transport Co., de Delaware, encabezada por el señor Edward Doheny, que inició la verdadera explotación del petróleo en México; la Eagle Oil Co., después El Águila, fundada y controlada por Weetman Pearson. Las dos primeras empresas eran estadounidenses y la tercera inglesa. Cuando empezó la verdadera explotación de los campos mexicanos, la Waters Pierce Co. perdió terreno por no ser productora, y las otras dos terminaron por dominar la escena petrolera nacional.

En los años veinte –y tras un crecimiento rápido– Doheny pasó sus intereses a la Standard Oil Co., de Indiana, que posteriormente los transfirió a la Standard Oil Co., de Nueva Jersey. Pearson (que después adquiriría el título de lord Cowdray) transmitiría también sus derechos a la Royal-Dutch Petroleum Co. and Shell Transport and Trading Co., Ltd. Estos dos grupos, junto con la Gulf Oil Corporation, la Sinclair Oil Co., la City Services and Warner Quinla, constituyeron el meollo de la industria petrolera en México. Si a éstas agregamos otras firmas menores, como la Pierce Oil

[10] Earl Lathaman, *The Group Basis of Politics, A Study in Basing-Point Legislation,* Nueva York, Octagon, pp. 20.21. pp. 20-21.

Co. (que en 1937 se convirtió en Sinclair Pierce Oil Co.), la Continental Oil, la Union Oil, la South Penn y la Mexican Seaboard, tenemos la lista de las compañías que produjeron más de 90% del petróleo extraído en México entre los años 1901 y 1938.[11]

Había, desde luego, otras empresas, pero eran menores, y aunque llegaron a sumar varios cientos, económicamente tenían escasa importancia; por otra parte, dependían por completo de las grandes corporaciones para el transporte y la venta de su producto.[12]

La situación en la industria minera fue fundamentalmente la misma; la diferencia consistió en que, mientras en la industria petrolera la mayor corporación era inglesa, El Águila, la industria minera estuvo siempre dominada por los estadounidenses. De acuerdo con un informe de 1913, 70% de la inversión minera total correspondía al capital estadounidense. Las cinco compañías principales en orden de importancia fueron: American Smelting and Refining Company, American Smelters Securities Company, Green Cananea Copper Company, Green Gold and Silver Co., y Travers Durkes Coppers.[13] La primera de estas compañías fue capitalizada entonces en cerca de 100 millones de dó-

[11] NAW, el CDEUA en Tampico al DE, 15 de diciembre de 1927, 812.6363/2462.

[12] En 1921 el número de compañías pequeñas llegó a 500; Carlos Díaz Dufóo, *La cuestión del petróleo,* México, Eusebio Gómez de la Puente, 1921, p. 95. Respecto a la dependencia económica de las compañías pequeñas véase José Domingo Lavín, *Petróleo,* México, EDIAPSA, 1950, pp. 120-121.

[13] Más tarde la Moctezuma Copper Co. y El Tigre Mining Company (ambas estadounidenses) se convirtieron en miembros del gran grupo; NAW, Secretaría de Defensa al DE, 12 de abril de 1917, 812.63/453. En 1927 el primer lugar correspondía a la Cananea Consolidated Copper; NAW, el CDEUA en Nogales, Sonora, al DE, 28 de noviembre de 1927, 812.63/791.

lares, y la más pequeña en 15 millones de dólares.[14] A este grupo de empresas le corresponden 277 de los 302 millones de dólares invertidos por los estadounidenses en minas y refinerías, alrededor de 91% del total.[15]

Aparentemente hacia el fin del periodo de estudio esta concentración permaneció, como en el caso del petróleo, tan fuerte como al principio; de hecho, la Revolución ayudó al proceso de concentración minera, ya que la inseguridad y la falta de protección eliminaron a muchos pequeños propietarios.[16] El mismo efecto tuvo la Gran Depresión de 1929. De acuerdo con un informe elaborado en 1936 por el cónsul general estadounidense, había en México más de 850 minas, pero sólo 15 producían más de 50 toneladas de mineral al día. Igual que en el caso de la industria petrolera, las pequeñas minas eran productivas sólo cuando podían utilizar las instalaciones de las grandes compañías.[17]

Algunas de las grandes firmas mineras y petroleras estaban formadas por grupos de subsidiarias. La ASARCO, por ejemplo, tenía varias refinerías distribuidas en distintos estados del norte de México. Entre las compañías petroleras, la mayor, El Águila, llegó a tener diez subsidiarias. A la Pan American, al pasar a ser propiedad de la Standard Oil Co., de Nueva Jersey, se le unieron la Transcontinental Petroleum Co. y sus subsidiarias, así como otras empresas menores. La Gulf Oil estuvo formada por dos subsidiarias,

[14] NAW, "American and Foreign Capital Invested in Mexico", informe de la Secretaría de la Defensa, 1914, 812.503/19.

[15] Véanse C. Lewis y K. T. Achlotterbeck, *America's Stake in International Investments,* Washington, D. C, The Brookings Institution, *op. cit.,* pp. 583-584.

[16] NAW, el agregado comercial al DE, 1928 (?) 812.50/161 1/2.

[17] NAW, el CGDEUA al DE, 13 de febrero de 1937, 812.63/898.

y la Sinclair por tres. A pesar de su importancia secundaria, la City Services controlaba más de 10 subsidiarias.[18]

Para obtener una imagen completa de la importancia económica de los grupos petroleros y mineros en México en las primeras décadas del presente siglo es necesario considerar que aquéllos eran parte de corporaciones aún mayores, internacionales. Este hecho tuvo dos consecuencias importantes; primero, el que su existencia no dependió sólo de la explotación de los recursos naturales mexicanos; segundo, que los recursos económicos a su disposición eran mucho mayores que los localizados en territorio nacional. La American Smelting and Refining Company, por ejemplo, tenía minas y refinerías en Estados Unidos, México, Chile y otros países. Los intereses de la American Metal Company Limited se encontraban distribuidos, en 1990, a través de Estados Unidos, México, Canadá, Sudamérica y Rodesia. Bien conocido es también el carácter internacional de la Anaconda Copper Co., que controlaba la Cananea Consolidated Copper Co. A pesar de que estas compañías controlaban depósitos mineros fuera de México, hay que tener en cuenta que por algún tiempo la ASARCO, la American Metal y la United States Smelting Refining and Mining Company obtuvieron la mayor parte de sus ingresos de sus propiedades mexicanas.[19] La misma situación prevaleció en la industria pe-

[18] Para mayores detalles véanse los informes anuales de las empresas. Una buena relación de la composición de los grupos petroleros se encuentra en el informe del CDEUA en Tampico al DE, 15 de diciembre de 1927, NAW, 812.6363/2462.

[19] Marvin Bernstein, *The Mexican Mining Industry 1890-1950. A Study on Interaction of Politics, Economics and Trade,* Albany, State University of New York. p. 150.

trolera, aunque incrementada por la mayor importancia económica internacional de los consorcios petroleros. Al principio, sólo la Pierce Oil Co. tenía un carácter verdaderamente internacional; hasta los años veinte Doheny y Pearson tenían concentrados sus recursos en México, pero cuando estos intereses fueron adquiridos por la Standard Oil (N. J.) y la Royal Dutch-Shell, respectivamente se convirtieron en parte –y no la más importante– de dos de las corporaciones internacionales más destacadas de su tiempo. La Sinclair, la Gulf Oil, la City Services y demás formaban parte también de corporaciones internacionales.[20] Es necesario considerar que durante este periodo el grado de monopolización de la producción mundial de petróleo era muy grande. Sin exagerar mucho puede decirse que la Standard Oil (N. J.) y la Royal Dutch-Shell controlaban el mercado. En la producción de minerales la situación parece haber sido más competitiva.

La organización de los grupos de presión

La organización es un factor esencial en cualquier discusión sobre los elementos de poder de los grupos de presión.[21] El tipo y la efectividad de la organización son fundamentales en la formulación e implementación de políticas comunes. La organización representa una concentración de recursos que pueden dirigirse hacia la consecución de fines políticos.[22] La organización de un grupo de presión

[20] Para un estudio detallado de las ramificaciones internacionales de estos grupos en cualquier tiempo, es necesario consultar sus informes anuales.

[21] J. Meynaud, *op. cit.*, pp. 24-26.

[22] Harmon Ziegler, *Interest Groups in American Society*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1954, p. 32.

no tiene que ser necesariamente formal; la ausencia de una estructura formal no siempre significa una disminución en la efectividad de la presión.[23]

Una vez que se ha montado la organización y que se han formulado las principales líneas políticas, se hace necesario que el grupo obtenga acceso efectivo a los puntos de decisión en la estructura gubernamental. Por ello, en buena medida, la organización del aparato gubernamental y de la naturaleza de su proceso de decisión determina el tipo de estructura y las políticas del grupo de presión.[24]

La promulgación de la Constitución de 1917 puso de manifiesto que los gobiernos revolucionarios tratarían de modificar en forma significativa la posición del capital extranjero; se inició entonces el proceso de organización entre los empresarios extranjeros para resistir tales políticas. El esfuerzo de organización siguió dos direcciones: la formación de asòciaciones que abarcaran intereses extranjeros muy heterogéneos, pero de una misma nacionalidad, y la organización de grupos especializados de nacionalidad diversa. Los grupos petroleros y mineros fueron multinacionales, pero los primeros no incluyeron mexicanos, y en los segundos tuvieron una participación marginal. Se examinará brevemente el primer tipo de organización –el no especializado– para después pasar al tipo de organización sectorial, sin duda el más importante.

Como reacción contra la nueva Constitución y la política de Carranza, varias firmas estadounidenses, que incluyeron empresas petroleras, mineras y agrícolas, formaron la National Association for the Protection of American

[23] D. B. Truman, *op. cit.*, p. 114.

[24] *Ibid.*, p. 262; H. Eckstein, *op. cit.*, p. 38.

Rights in Mexico (Asociación Nacional para la Protección de los Derechos Estadounidenses en México). Esta asociación se mantuvo muy activa entre 1919 y 1920. Entre otras cosas envió a un representante (Doheny) a la Conferencia de Paz, en Versalles, para conseguir la cooperación de los aliados contra Carranza.[25] Su director cooperó abiertamente con el Comité de Investigación del Senado de Estados Unidos en sus esfuerzos para desacreditar al gobierno de Carranza.[26] No obstante, la vida activa de la NAPARM fue breve. Para 1920 había ocupado su lugar la Asociación Americana de México, cuya membrecía era casi idéntica. Esta asociación estuvo activa al principio del gobierno de Obregón, pero rompió sus lazos con el grupo petrolero, bajo la influencia de los intereses agrícolas que decidieron adoptar una actitud más intransigente en su oposición al gobierno.[27] Poco después desapareció la AAM. La falta de datos sobre estas asociaciones tanto en los archivos en el Departamento de Estado como en los archivos mexicanos es posiblemente un indicador de su falta de importancia, aunque ciertos documentos en el archivo de Gómez Morín sugieren que en 1921 intentó organizar una acción definitiva contra Obregón, coordinándose con los enemigos locales de éste.

[25] *New York Times,* 18 de enero de 1919.

[26] U. S. Government, United States Congress, Senate Committee on Foreign Relations, *Investigation of Mexican Affairs, Preliminary Report and Hearings of the Committee on Foreign Relations United States Senate Pursuant to Senate Resolution 106 Directing the Committee on Foreign Relations on Investigate the Matter of Outrages on Citizens of the United States in Mexico,* 66th Congress, 2nd session, Washington, D. C., Government Printing Office, 1920, p. 3399.

[27] Consúltense en relación con este problema los boletines de la asociación del 16 y el 26 de septiembre de 1921.

No fue sino hasta 1927 cuando se hizo otro esfuerzo para unir a los empresarios extranjeros de distintos sectores económicos en un esfuerzo común contra las políticas del gobierno mexicano; ese año se formó la Association of Industrial and Commercial Enterprises, que permaneció básicamente como una organización minera;[28] el único miembro petrolero era El Águila. La inspiración para formar esta asociación[29] fue el deseo de influir en la formulación del código laboral que se discutía en esa época.[30] Poco después el problema laboral pasó a un segundo plano, y la asociación perdió su razón de ser.

La unión de varios tipos de intereses extranjeros en un gran grupo de presión no fue demasiado lejos debido a su falta de cohesión. Vale la pena notar, no obstante, que el grupo petrolero pudo establecer una relación muy cercana con otro grupo igualmente poderoso: el Comité Internacional de Banqueros de México (CIBM) que se creó en febrero de 1919 simultáneamente en París, Londres y Nueva York. El Comité de Banqueros, que tenía una membrecía muy poderosa en Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Bélgica,[31] manejó los asuntos de casi todos los afectados por la suspensión del pago de la deuda de México; la solidaridad interna de cada grupo les permitió unirse cuando así lo consideraron conveniente. Pero sus distintos campos de acción los lle-

[28] La Cámara Minera contribuyó con apoyo financiero. La constitución y membrecía se encuentran en *Asociación de Miembros Industriales y Comerciales, S. C. L.*, México, Imprenta Comercial, S. A., 1927.

[29] Se encontraba en manos de intereses estadounidenses, ingleses y franceses.

[30] NAW, Shefield al DE, 6 de mayo de 1927, 812.504/860.

[31] Robert Freeman Smith, *The United States and Revolutionary Nationalism in Mexico, 1916-1932,* Chicago, The University of Chicago Press, 1972, pp. 128-130.

varon a tener algunas fricciones: en 1921, por ejemplo, los banqueros trataron de persuadir a las compañías petroleras de no pagar sus impuestos con bonos mexicanos de la deuda extranjera; en Nueva York se cotizaban a 40% de su valor nominal mientras que el gobierno mexicano los aceptaba a 100% del valor nominal. Esto ocasionaba una depresión general de estos bonos, algunos de los cuales eran propiedad de los banqueros, pero los petroleros ahorraban 60% en sus pagos de impuestos y se rehusaron a cooperar. Sin embargo, hay más ejemplos de cooperación efectiva entre los grupos que de oposición. En 1921 Obregón trató de obtener un préstamo, que le era muy necesario, de las compañías petroleras; pero tras una serie de comunicaciones entre los petroleros y el grupo de banqueros se decidió negar el préstamo y mantener la presión sobre Obregón, de acuerdo con el deseo de los banqueros.[32] Los banqueros presionaron por su parte a Obregón para que no se aprobara ninguna legislación contraria a los intereses petroleros.[33] En 1924 el gobierno mexicano pidió un préstamo al Comité de Banqueros, pero el grupo petrolero sugirió a los banqueros que no era conveniente otorgarlo, y tuvo éxito.[34]

Excepto por una membrecía común en las asociaciones fugaces de intereses extranjeros, hay muy pocas evidencias de cooperación entre los grupos petroleros y mineros en México. En general, después de 1920, la oposición de los mineros al gobierno mexicano fue menos violenta porque se sentían menos amenazados por su política. En 1936, cuando se agudizó la confrontación entre las compañías petroleras y

[32] Mem. de la División de Asuntos Mexicanos al SDE, 14 de julio de 1922, 812.51/901.

[33] NAW, ICBM al SDE, 13 de noviembre de 1922, 812.51/923.

[34] NAW, APPM a ICBM, 14 de abril de 1924, 812.51/1031.

el régimen de Cárdenas, los petroleros trataron de obtener la cooperación de los elementos más importantes del grupo minero para presionar económicamente al gobierno, pero éstos vieron pocas ventajas en enfrentarse directamente a Cárdenas en un momento de auge en el mercado de la plata y rechazaron cualquier colaboración con los petroleros.[35]

Las compañías petroleras fueron las primeras en organizarse colectivamente para confrontar la situación creada por la Revolución de 1910; la reacción de los mineros fue menos estructurada. Para fines de 1913 existía ya una Asociación Petrolera Mexicana que se oponía a la política fiscal de Victoriano Huerta.[36] En 1914 los ejecutivos de las principales compañías petroleras estadounidenses empezaron a reunirse en Nueva York y a enviar comisiones para entrevistarse con funcionarios y políticos en Washington en busca de apoyo para solucionar sus problemas en México.[37] La organización formal del grupo petrolero se inició en 1918 debido a los esfuerzos de Carranza por poner en práctica el artículo 27 de la nueva Constitución, respecto a los derechos nacionales del subsuelo. La Asociación de Productores de Petróleo en México (APPM) incluyó a todas las compañías importantes estadounidenses y británicas y se formó casi simultáneamente al Comité Internacional de Banqueros y a la Asociación Nacional para la Protección de los Derechos de los Estadounidenses en México. Sus ofi-

[35] David E. Cronon, *Josephus Daniels in Mexico,* Madison, The University of Wisconsin Press, 1960, p. 181.

[36] NAW, el CDEUA en Veracruz al DE, 812.6363/14.

[37] Véase a este respecto el folleto titulado *Adopted at a Metting of Mexican Petroleum Producers and Allied Industries held May 7th, 1914 in the City of New Fork,* s. p. i. De acuerdo con esto, las resoluciones fueron adoptadas por 58 compañías.

cinas estaban en Nueva York, y contaba con un director de tiempo completo. La asociación tenía dos filiales en México: la Asociación de Productores de Petróleo, en la ciudad de México (The Oil Producers Association), y la Asociación de Empresarios Petroleros, en Tampico (The Oil Managers Association); cada una tenía su presidente que recibía instrucciones de las oficinas en Nueva York. Además, entre 1921 y 1922 existió un Comité de Ejecutivos Petroleros compuesto por los representantes de las cinco o seis compañías petroleras más importantes de la APPM.[38] El objetivo de este comité *ad hoc* fue llegar a un arreglo del problema petrolero mediante negociaciones directas con el presidente Obregón. Después de un arreglo parcial, se disolvió en 1922.[39] En 1926, cuando Calles expidió la primera Ley del Petróleo, el comité reapareció, esta vez con un miembro inglés pero, tras varios meses de negociaciones infructuosas, volvió a desaparecer.[40]

Desde su creación hasta la expropiación, en 1938, la APPM se mantuvo en comunicación constante tanto con el Departamento de Estado como con las autoridades mexicanas.[41] Elaboró estudios jurídicos, políticos y económicos para la información de sus miembros o del Departamento de Estado.[42] Su presidente fue siempre un persistente e

[38] Standard Oil (N. J.), Mexican Petroleum (Doheny), Sinclair, Atlantic Refining Company y Texas Oil Company.

[39] Los detalles de estas conversaciones se localizan en NAW, 812.6363/1550 1/2.

[40] NAW, 812.6363/1772, 1781, 1782, 1796 y 1812.

[41] Véanse los documentos clasificados bajo el rubro NAW, 812.6363, desde 1918.

[42] Como ejemplo pueden consultarse estos tres estudios publicados por la APPM. *Documents Relating to the Attempt of the Government of Mexico to Confiscate Foreing Owned Oil Properties*, s. l., s. e., 1919; *Petroleum Concessions*

infatigable propagandista de la posición de las compañías petroleras *vis à vis* la política del Estado mexicano.[43] La actividad de la APPM no impidió que en multitud de ocasiones sus miembros apelaran y presionaran de manera individual a las mismas instituciones con las cuales la APPM mantenía contacto y con los mismos propósitos. De hecho, la influencia de la APPM no pudo ser mayor y ni siquiera igual a la que tenía la Standard Oil (N. J.), o alguna otra gran compañía. En cierto modo, la organización formal no incrementó mucho el poder del grupo petrolero; sólo contribuyó a dar mayor efectividad a su presión, legitimando la oposición común de las compañías petroleras a la política del gobierno de México.

Los mineros parecieron, en un principio, tan capaces y deseosos de organizarse contra los gobiernos revolucionarios como los petroleros. A partir de 1912 el sector minero empezó a resentir los efectos de la Revolución y hacia 1915 existían varias organizaciones mineras. El Departamento de Estado recibió en abril de ese año una comunicación de los representantes de una organización que decía incluir a las principales compañías mineras estadounidenses que operaban en el norte de México y que solicitaban protección contra ciertas políticas de Villa.[44] Poco después, empezó a funcionar como la Mine and Smelters Operators Associa-

on "Federal Zones" of Mexican Rivers: Memorandum Submitted to the Secretary of State of the Unites States of America, Nueva York, s. e., 1921; Association of Producers of Petroleum in Mexico, *Current Conditions in Mexico,* México, s. e., 1933, pp. 37-40.

[43] Véanse, por ejemplo, Guy Stevens, *Current Controversies with Mexico, Addresses and Writings,* s. p. i,. y Guy Stevens, Santiago Iglesias y Herberto M. Sein, *The Issue in Mexico Discussed by...,* Nueva York, s. e., 1926.

[44] NAW, A. J. McQualters, C. L. Baker y R. F. Manhan al DE, 3 de abril de 1915, 812.63/44 y 47.

tion, con oficinas en El Paso, Texas. Esta asociación estaba formada por 15 compañías mineras de Chihuahua.[45] En noviembre de ese año Carranza recibió una queja firmada por la International Mining Association of Mexico, formada por 35 compañías mineras que operaban en Guanajuato, Zacatecas, Hidalgo y Guerrero.[46] El proceso de organización de los grupos mineros avanzó en 1916, cuando se formularon demandas de protección a Washington contra las acciones de las autoridades por parte de un grupo que tenía carácter nacional: el Comité de Propietarios Estadounidenses y Extranjeros de Minas y Refinerías (Committee of American and Foreign Owners of Mine and Smelters).[47] Su presidente era William M. Loeb, Jr., del comité ejecutivo de la American Smelting and Refining Company. La organización de los mineros, sin embargo, no llegó a ser tan formal como la de los petroleros. El comité no contó con oficinas o personal especial; todo le era facilitado por la ASARCO, en Nueva York. Para 1917 la asociación parece haber cortado sus lazos con las empresas extranjeras que no eran estadounidenses y cambió su nombre a Comité de Intereses Mineros Mexicanos y Estadounidenses (Committee of American-Mexican Mining Interests, CAMMI).[48] No hay pruebas de que existiera una oficina en México, tampoco

[45] NAW, Mine and Smelter Operators Association de El Paso, Texas, al DE, 21 de abril y 4 de julio de 1915 y también 19 de septiembre de 1916, 812.63/71, 137 y 191, respectivamente.

[46] La International Mining Association of Mexico imprimió y distribuyó este memorando bajo el título *Mexican Mining Taxation*, México, Tipografía de Boulding y Schmidt Sucesor, 1915.

[47] Véanse las comunicaciones clasificadas bajo NAW, 812.63/100, hasta cerca de la 1600.

[48] Relacionada con el CAMMI pero independiente, se encontraba la Asociación de Operadores de El Paso.

de que el CAMMI abarcara a todas o siquiera a la mayoría de las compañías mineras estadounidenses en México; su base principal parece haber estado en el norte del país. Como el CAMMI no tenía oficinas en la ciudad de México, sus problemas con las autoridades se negociaban a través de abogados o de las oficinas de las grandes compañías en la ciudad, principalmente la ASARCO.[49]

La industria petrolera estaba concentrada geográficamente en el noreste del país. La industria minera era diferente. Mientras que los petroleros debían tratar con las autoridades centrales, las de los estados de Tamaulipas y en algunos casos de Veracruz, los mineros tenían que tratar con las autoridades de más de una docena de estados, especialmente en cuestiones de leyes laborales y fiscales que durante parte de la segunda y tercera décadas de este siglo eran jurisdicción de los estados. Por esta razón, los mineros encontraron necesario organizarse en asociaciones regionales. En 1922, por ejemplo, 12 compañías estadounidenses (la más importante era la ASARCO), tres británicas y dos mexicanas fundaron la Cámara Minera del Estado de Chihuahua, con el fin de influir en la elaboración de políticas laborales en el estado.[50]

Igual que en la industria petrolera, y a pesar de la existencia de organizaciones formales, los mineros importantes no dejaron de plantear sus demandas en forma individual, como habían hecho antes de la formación de las organiza-

[49] Las grandes corporaciones mineras utilizaban los servicios de importantes bufetes que incluían entre sus miembros a algunos de los abogados mexicanos más destacados de la época, quienes representaban los intereses cotidianos de las compañías ante la administración pública.

[50] NAW, el CDEUA en Chihuahua al DE, 22 de julio de 1922 y 27 de febrero de 1924, 812.63/648 y 709.

ciones.[51] Por ejemplo, el Departamento de Estado continuó recibiendo quejas e información en torno a la situación minera en México de los abogados de las empresas individuales; esta correspondencia resultó más numerosa que las del CAMMI o de cualquiera otra asociación.[52]

Los mineros pequeños, en general, quedaron fuera de toda asociación formal o informal.[53] En 1921 algunos se quejaron ante el gobierno estadounidense de haber sido abandonados a su suerte; no tenían capacidad de elaborar un programa común ni de actuar coordinadamente.[54]

A diferencia de la organización de los petroleros, el CAMMI dejó de funcionar a principios de los años veinte y nunca llegó a adquirir la importancia de la APPM. A mediados de ese decenio apareció una nueva organización: la Cámara Nacional Minera. Pero ésta era una agrupación nacional con miembros mexicanos y extranjeros, contaba con filiales en los estados mineros y sus oficinas centrales estaban en la ciudad de México. Su función principal era la representación de los intereses mineros –especialmente fiscales– ante las diversas dependencias federales con que esa industria debía tratar. Su personal estaba integrado, en su gran mayoría, por los abogados de las principales compañías.[55]

[51] El representante de la Cusi Mining describió muy bien esta situación en una reunión con los mineros de Chihuahua en febrero de 1915; NAW, minutas de las reuniones llevadas a cabo en febrero y marzo de 1915, 812.63/115a.

[52] Esta correspondencia se encuentra en NAW, 812.63, especialmente para los años 1915-1920.

[53] NAW, L. H. Taylor al SDDE, 8 de octubre de 1921, 812.63/582.

[54] NAW L. H. Taylor al secretario de Comercio, 8 de octubre de 1921, 812.63/582.

[55] Un caso de estudio en esta actividad puede encontrarse en NAW, 812.631/98.

La cohesión de los grupos

La cohesión es uno de los componentes fundamentales del poder de un grupo de presión y, por lo tanto, determinante de su efectividad.[56] El examen de las políticas de los grupos mineros y petroleros muestra que, en general, cada uno de ellos pudo organizar y mantener un frente común en los momentos críticos; esta unión tuvo un carácter nacional en el caso del petróleo, y predominantemente local en la minería. Pero en algunas ocasiones, sin embargo, la cohesión de los grupos sufrió a causa de las maniobras de las autoridades mexicanas. Primero se examinará la situación petrolera.

La unidad del grupo petrolero se vio socavada en ciertos momentos debido a conflictos entre los intereses estadounidenses y británicos; éstos estuvieron presentes desde un principio, primero entre Pearson y Pierce (Pierce Oil Company) y posteriormente entre aquél y las compañías estadounidenses en general. Cuando los intereses de Pearson y de Doheny se convirtieron en parte de la Dutch-Shell y de la Standard Oil (N. J.), respectivamente, las rivalidades prosiguieron.[57] La primera y más importante de las divisiones del frente petrolero se presentó alrededor de 1914, cuando Pearson trató de ayudar al régimen de Victoriano Huerta contra los deseos del presidente Woodrow Wilson y de las demás compañías

[56] H. Eckstein, *op. cit.*, pp. 34-35.

[57] A este respecto consúltense Desmond Young, *Member for Mexico. A Biography of Weetman Pearson, First Viscount Cowdray,* Londres, Cassell, 1966; Daniel Durand, *La política petrolera internacional,* Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1965; Harvey O'Connor, El *imperio del petróleo,* México, Editorial América Nueva, 1956. Esta última obra es un poco sensacionalista.

petroleras estadounidenses, que en ese entonces habían suspendido el pago de sus impuestos y daban cierto apoyo a Carranza.[58] La presión del presidente Wilson sobre el gobierno británico, aunada a la abolición estadounidense de algunas tarifas sobre los buques ingleses en el canal de Panamá, llevaron finalmente a Gran Bretaña a retirar su apoyo a Huerta. Pearson tuvo que aceptar esta situación. Éste sería el último intento británico de contravenir las políticas de Estados Unidos en relación con México. A cambio, Gran Bretaña pidió y consiguió que Washington protegiera los intereses de sus súbditos en México.[59] Carranza no pudo ya explotar las diferencias entre los intereses británicos y estadounidenses, pero en cambio trató de alentar a ciertas compañías estadounidenses, que no tenían intereses en México, a participar en la explotación petrolera bajo condiciones especiales; es decir, que aceptaran la legislación revolucionaria sobre hidrocarburos, estableciendo así un precedente importante. Estas empresas recibirían tratamiento preferencial. Como resultado de esta política, la Atlantic Gulf y la West Indies aceptaron formar una nueva compañía petrolera en México, la AGWI. Infortunadamente para el gobierno, la importancia de esta compañía nunca fue muy grande, y su defensa de la política petrolera de Carranza en Washington no tuvo

[58] Para un examen de la política de Wilson hacia Huerta y del conflicto entre los intereses estadounidenses y británicos véanse Samuel Flagg Bemis, *La diplomacia de los Estados Unidos en la América Latina,* México, Fondo de Cultura Económica, 1944; D. Young, *op. cit.*; D. E. Cronon, *The Cabinet Diaries of Josephus Daniels, 1913-1921,* Lincoln, University of Nebraska Press, 1963; George M. Stephenson, *John Lind of Minnesota,* Minneapolis, University of Minnesota Press, 1935.

[59] D. Young, *op. cit.,* p. 161.

consecuencias importantes.[60] Al final la AGWI cambió su posición y se volvió parte integrante del grupo petrolero.

En 1926, cuando las compañías decidieron no aceptar la Ley Petrolera promulgada por Calles, algunos miembros de la APPM dudaron sobre la conveniencia de enfrentarse al gobierno mexicano. Éste fue el caso de El Águila y La Corona, ambas británicas. Por algún tiempo se sospechó que la Sinclair había llegado a un acuerdo pero, al final, nadie obedeció la nueva ley.[61] En 1937, con el descubrimiento de los depósitos de Poza Rica, el grupo británico puso en peligro nuevamente la solidez del frente común. Desde 1934 Cárdenas había propuesto a cada compañía importante, por separado, una asociación especial con la pequeña empresa petrolera gubernamental Petromex, a fin de permitirle acelerar su desarrollo; en un principio todas las empresas rechazaron la propuesta;[62] poco después, sin embargo, los ingleses cambiaron de idea y decidieron que una asociación con el gobierno, aun cuando significara aceptar ciertos principios hasta entonces combatidos, podía salvarlos de muchos problemas laborales y políticos y darles oportunidad de desarrollar el nuevo campo.[63] Las compañías estadounidenses se mostraron muy intranquilas.[64] Sospechaban de la existencia de negociaciones secre-

[60] Gobierno de México, *El petróleo de México. Recopilación de documentos oficiales de orden económico de la industria petrolera con una introducción que resume sus motivos y consecuencias,* México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1963, p. 16.

[61] En relación con este problema véanse NAW, documentos enviados por la Emb. EUA al DE, 812.6363/2269; Sheffield al DE, 15 y 16 de abril y 11 de octubre de 1926, 812.6363/1832 y 1975.

[62] NAW, Emb. EUA al DE, 2 de febrero de 1934, 812.51/1980.

[63] *New York Times,* 17 de noviembre de 1937.

[64] NAW, Daniels al DE, 2 de mayo de 1936, 812.6363/2896.

tas mediante las cuales los británicos aceptarían el principio de la propiedad del subsuelo por la nación y darían, por lo tanto, un golpe mortal al frente petrolero. Entre otras cosas porque El Águila era la compañía más importante en ese momento.[65] En cierto modo, la situación de 1913 parecía repetirse. Finalmente, los conflictos laborales llevaron a los ingleses a unirse a los estadounidenses en el enfrentamiento que tuvieron con el gobierno en 1937-1938. En marzo de 1938 El Águila fue expropiada junto con el resto de la industria petrolera.

Inmediatamente después de la expropiación, la unidad de las compañías petroleras fue total, pero no duró mucho. En 1939 Sinclair empezó a negociar con México sobre lo que las demás compañías consideraban una "compensación parcial" (el pago por las instalaciones, pero no por el combustible en el subsuelo) y en 1940, a pesar de la oposición del resto del grupo, en particular de la Standard Oil, México y Sinclair llegaron a un arreglo.[66] El resto tardó aún varios años más en aceptar la legitimidad de la medida expropiatoria. Los ingleses serían esta vez los últimos en hacerlo.

En cuestiones en que los derechos de propiedad no estaban involucrados directamente, como fue el caso de ocasionales préstamos al gobierno mexicano, las compañías petroleras sostuvieron en general una política común, ofreciendo o negando su ayuda al gobierno, según la bon-

[65] NAW, Daniels al DE, 13, 18 y 19 de noviembre de 1937, 812. 6363/3043, 3045 y 3046, respectivamente.

[66] Véase la descripción de la negociación hecha por el representante de Sinclair, Patrick J. Hurley, en *La lucha por el petróleo mexicano. Declaración del coronel... abogado de la "Consolidated Oil Corporation" ante la Comisión de Ferrocarriles del Estado de Texas,* México, Editorial Cultura, 1940.

dad de las políticas petroleras oficiales del momento. En algunas ocasiones, sin embargo, difirieron, debido a sus distintos intereses individuales. En 1931, por ejemplo, la Standard Oil (California), aceptó dar un préstamo al gobierno, mientras que la Huasteca (Standard Oil, de N. J.), la Pierce Oil Company y El Águila rechazaron la propuesta. Estas tres compañías demandaban un incremento en el impuesto a la importación de gasolina, pues eran productoras en el país, mientras que la Standard de California quería bajar ese impuesto pues, en ese momento, ella la importaba. Desde luego, los impuestos de importación sobre la gasolina no se incrementaron.

En la industria minera, las cuestiones en juego y las decisiones adoptadas no fueron tan importantes como en el caso de la petrolera. En principio no existió un cambio radical en los derechos de propiedad minera. Además, la organización minera fue más abierta, lo que permitió que cada compañía maniobrara sin perjudicar la política común. La primera acción común se presentó frente a las políticas fiscales de Carranza y de sus sucesores. Aparentemente, y a pesar las quejas de algunos pequeños propietarios por la imposibilidad de lograr una acción efectiva contra los decretos "confiscatorios" de Carranza,[67] las grandes compañías lograron organizarse y resistir las políticas impositivas gubernamentales.[68] En los años treinta la Cámara Nacional Minera se opuso con éxito a los esfuerzos de Cárdenas para decretar una nueva ley minera. En julio de

[67] NAW, T. F. Turner al DE, 26 de mayo de 1916, 812.6363/1209.

[68] A este respecto pueden consultarse las interesantes minutas de las reuniones de los mineros de Chihuahua en febrero y marzo de 1915. Se discutió su posición acerca de la política fiscal del gobierno; NAW, 812.63/115 y 115a.

1937, cuando el Congreso recibió el proyecto final de esta ley, los mineros se opusieron consistentemente a algunos de sus puntos. Su oposición fue absoluta y vigorosa. Cárdenas, quien en ese tiempo se enfrentaba a los problemas petrolero y agrario, tuvo que retirar el proyecto.[69]

[69] Para más detalles sobre esta correspondencia acúdase a M. Bernstein, *op. cit.*, pp. 182-184.

V. LA NATURALEZA DE LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LA EMPRESA PRIVADA EXTRANJERA

El estatus social de un grupo de interés, es decir, su reputación ante el público y el gobierno, constituye uno de los elementos de su poder. El estatus social es, en última instancia, un juicio moral del público sobre el grupo.[1] Este juicio depende, por un lado, del régimen y, por el otro, de la cultura política dominante en una sociedad dada, y de la conformación del comportamiento del grupo a las reglas del sistema político. Mientras el gobierno y el grupo de presión compartan un conjunto importante de valores, es decir, una ideología común, el conflicto entre ambos se mantiene dentro de límites tolerables. Éste no parece haber sido el caso entre el gobierno mexicano y los dos grupos bajo estudio. En esta sección se tratará de examinar la estructura ideológica del gobierno mexicano en la época, y su imagen respecto al capital extranjero, así como la de los grupos extranjeros respecto al gobierno mexicano.

[1] Jean Meynaud, *Les groupes de pression*, París, Presses Universitaires de France, 1969, p. 27.

El papel del Estado y de la empresa privada

Como se ha señalado, el papel del Estado durante el periodo de Díaz era el asignado por la ideología liberal dominante, o sea una intervención indirecta en la economía, encaminada a crear un ambiente favorable a la empresa privada; esta situación cambió con la Revolución. La Constitución de 1917 abría la posibilidad de un Estado intervencionista. La esfera de la actividad estrictamente privada disminuía, a la vez que el Estado adquiría el derecho, e incluso el deber, de intervenir de dos maneras: la primera estaba dirigida hacia la destrucción de todo lo que se consideraba la herencia indeseable del antiguo régimen, lo que significaba, principalmente, la destrucción de la forma prevaleciente de tenencia de la tierra, a través de la reforma agraria, y la nacionalización de aquellas actividades económicas cuyo control se consideraba necesario para el bienestar de la mayoría de la población; el segundo tipo de intervención no tenía por objeto la destrucción o modificación de viejas instituciones o estructuras, sino la creación de las condiciones demandadas por el interés nacional y que no habían sido o no podían ser promovidas por la empresa privada. En cierto sentido, la ideología en que se sustenta la Constitución de 1917 y el movimiento revolucionario en general aceptó la posibilidad de zonas de incompatibilidad entre el interés social y el individual en la economía, y antepuso el primero al segundo; dejó así poco lugar para el concepto de la "mano invisible" de la economía clásica. Así, los derechos de propiedad privada serían protegidos y auspiciados, pero sólo en tanto llenaran su "función social" –definida por el poder público–, y que era su única razón de ser. Contrariamente al concepto anglosajón, los dere-

chos de propiedad no fueron considerados por los autores de la Constitución de 1917 como "derechos naturales".[2] La situación política y económica de México hasta 1935 no permitió que el gobierno desempeñara un papel más importante que en el pasado dentro del sistema económico: ni como destructor de viejas estructuras ni como promotor de nuevas empresas. Cárdenas empezó a modificar esta situación y utilizó los limitados recursos económicos y humanos de su gobierno para destruir los latifundios y el predominio del capital extranjero, apoyar al ejido y a las empresas cooperativas, al mismo tiempo que aceleraba el desarrollo del potencial del Estado como constructor de la infraestructura económica e incluso como productor de bienes de consumo.[3] Al final de nuestro periodo, la intervención directa del Estado era decisiva en los sectores nacionalizados: petróleo, ferrocarriles y agricultura.

La actitud del gobierno hacia el capital privado extranjero

La actitud nacionalista y aun xenófoba de los gobiernos mexicanos en este periodo fue producto, principalmente, de la Revolución, pero algunos de estos elementos empezaban a despuntar al final del antiguo régimen. En lugar de favorecer el desarrollo sin controles de la industria privada extranjera, Díaz trató, poco antes de 1910, de con-

[2] El pensamiento de la facción revolucionaria respecto al papel económico del Estado y sus relaciones con la empresa privada puede verse en los debates del Congreso Constituyente en Querétaro en 1916 y 1917, México, Congreso de la Unión, *Diario de..., op. cit.*

[3] R. Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*, Cambridge, Harvard University Press, 1963, p. 594.

traponer a la expansión de las empresas estadounidenses el fortalecimiento del capital europeo, e incluso decidió adquirir, de los inversionistas estadounidenses, gran parte del sistema de ferrocarriles.[4] Para 1910 el resentimiento contra la posición privilegiada de las empresas extranjeras era claro entre algunos círculos intelectuales y de la oposición, principalmente los que se agrupaban alrededor del Partido Liberal Mexicano. El impacto de este resentimiento sería mucho más notorio después de 1910.[5] Con la Revolución, la actitud de la nueva élite política mexicana empezó a mostrar un tono claramente antiestadounidense. Los representantes de los sectores medios, marginados en el pasado, deseaban ahora tener injerencia en áreas hasta ese momento vedadas por la preminencia extranjera. En 1911 Luis Cabrera, uno de los más importantes ideólogos del joven movimiento revolucionario y colaborador cercano del presidente Madero, consideró al "extranjerismo", es decir, al "predominio y ventajas ejercidas por los extranjeros sobre los nativos, en todos los aspectos de la vida", como una de las seis causas principales que habían dado lugar a la Revolución.[6] De una manera u otra, la mayoría de los planes políticos y manifiestos de las distintas facciones durante la etapa de la lucha armada condenaron la posición dominante adquirida por el capital extranjero,[7] especialmente

[4] Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El porfiriato: Vida política exterior. Segunda parte,* México, Hermes, 1960, p. 251 y ss.

[5] William F. Sands y Joseph M. Lalley, *Our Jungle Diplomacy,* Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1944, p. 143.

[6] Luis Cabrera, *Veinte años después,* México, Ediciones Botas, 1938, p. 50.

[7] Manuel González Ramírez, *Fuentes para la historia de la Revolución mexicana,* I, *Planes políticos y otros documentos,* México, Fondo de Cultura Económica, 1954.

después de la participación estadounidense en la caída del presidente Madero;[8] Carranza y sus colaboradores fueron quienes imprimieron el tono más violentamente nacionalista a la política revolucionaria. Los estadounidenses percibieron desde el principio que el carrancismo sentía muy poca simpatía por su notorio predominio en ciertos sectores clave de la economía nacional.[9] Carranza encontró, en la formulación de una doctrina antiimperialista, en particular antiestadounidense, una base de apoyo popular que su política en otras áreas, más bien conservadora, no le proporcionaba.[10] La Constitución de 1917, la doctrina de no intervención y la insistencia en el papel restringido de la protección diplomática constituyeron la base principal del pensamiento político de Carranza en relación con los intereses extranjeros en México. A este conjunto de principios, conocidos como la doctrina Carranza, se lo consideró la guía en materia internacional de los gobiernos que le sucedieron.[11] A pesar de la presión ejercida por la empresa extranjera y por el gobierno de Estados Unidos, los sucesores

[8] La participación estadounidense en la caída de Madero afectó la posición del capital estadounidense en México. Este efecto puede estudiarse en Charles C. Cumberland, *The Mexican Revolution: Genesis under Madero,* Austin, University of Texas Press, 1952.

[9] Véanse los comentarios hechos en la época por Edith O'Shaughnessy en *Une femme de diplomate au Mexique,* París, Plan-Nourrit et Cie., 1918, p. 18.

[10] Howard F. Cline, *Mexico, Revolution to Evolution 1940-1960,* Londres, Oxford University Press, 1962, p. 54.

[11] Para un análisis de la política de Carranza frente a los intereses extranjeros en México, así como de la protección que recibieron de un gobierno, véase, de Jorge Castañeda, *México y el orden internacional,* México, El Colegio de México, 1956. Véase también, del mismo autor, "México y el exterior", en *México. 50 años de Revolución,* III, *La política,* México, Fondo de Cultura Económica, 1961.

de Carranza no llegaron a variar fundamentalmente las políticas formuladas entonces y que afectaban ciertos derechos de propiedad de los extranjeros.[12] El plan sexenal de 1934 reafirmó esta política al insistir en la nacionalización de ciertos sectores de la economía, como la minería y la electricidad, y la subordinación del capital extranjero en general a las necesidades de la economía mexicana.

La confrontación entre el gobierno y las compañías petroleras que simbolizaban el predominio extranjero sobre los intereses nacionales en México se había iniciado con Madero y acentuado con Carranza; no fue sino hasta el fin de los años treinta cuando un conjunto de circunstancias internas e internacionales –creación de nuevas bases de apoyo del gobierno mexicano, el peligro de una guerra mundial y la instauración de la política de la buena vecindad en Estados Unidos– permitieron a Cárdenas llevar esa confrontación hasta sus últimas consecuencias y llegar, en 1938, a la expropiación petrolera. Al rehusar formalmente una compensación por el petróleo del subsuelo, Cárdenas aplicó el famoso artículo 27 constitucional en su sentido original en relación con los hidrocarburos.[13]

[12] Desde 1920 el gobierno estadounidense había pedido a México concluyera un tratado de amistad y comercio que incluiría una cláusula semejante. La correspondencia oficial relativa se encuentra en la Secretaría de Relaciones Exteriores, *Correspondencia oficial cambiada entre el gobierno de México y los Estados Unidos con motivo de las dos leyes reglamentarias de la fracción primera del artículo 27 de la Constitución mexicana,* México, Imprenta de la Secretaría de Relaciones, 1926.

[13] Hay muchas publicaciones al respecto; entre las principales están: Gobierno de México, *El petróleo...;* Merril Rippy, *Oil and the Mexican Revolution,* Leiden, E. J. Brill, 1972. Jesús Silva Herzog, *Historia de la expropiación petrolera,* México, Cuadernos Americanos, 1963; H. F. Cline, *The United States...,* pp. 234-251.

A pesar de la posición predominante del capital extranjero tanto en la industria petrolera como en la minera, el mayor resentimiento se dirigió siempre contra los petroleros; se pensaba que la nación estaba siendo saqueada de sus recursos no renovables en ambas industrias al no recibir una parte equitativa de los beneficios de su explotación. Esto era más grave en el caso del petróleo, pues los depósitos parecían ser menores y disminuir con mayor rapidez. No existía la expectativa de una explotación centenaria, como en el caso de la plata, y por otro lado se consideraba que los impuestos eran inadecuados. Este sentimiento era común a muchos sectores, incluso conservadores.[14] Para 1911 la Cámara de Diputados era el escenario de violentos ataques contra la Standard Oil y la Pearson; el lema "los campos petroleros mexicanos para los mexicanos" fue escuchado y aplaudido por los legisladores.[15] En 1916 una Comisión Técnica para la Nacionalización del Petróleo concluyó que era necesario recuperar la propiedad íntegra del subsuelo para la nación; es decir, proponía la recupe-

[14] Véanse Víctor Alba, *Las ideas sociales contemporáneas en México,* México, Fondo de Cultura Económica, 1960, p. 171; Manuel González Ramírez, *El petróleo mexicano: La expropiación petrolera ante el derecho internacional,* México, Editorial América, 1941, p. 125; México, Congreso de la Unión, Cámara de Senadores, Sección de Estadística y Análisis de Jurisprudencia, *El petróleo, la más grande riqueza nacional,* México, 1923, p. 126; consúltese también el informe de la Comisión Técnica sobre la Nacionalización del Petróleo en *Boletín del Petróleo,* vol. III, enero-junio de 1917: 220. Véanse asimismo las observaciones hechas al respecto por el EDEUA Josephus Daniels en una carta a su hijo, el 18 de septiembre de 1937, JDP, caja 7.

[15] Estos ataques fueron formulados por el diputado José María Lozano y pueden consultarse en el *Mexican Herald,* 28 de noviembre de 1911.

ración de los depósitos de petróleo y de carbón.[16] De aquí a la formulación del párrafo IV del artículo 27, que hacía efectiva esa nacionalización, había un pequeño paso.

Aparte de la legislación que tenía como fin modificar la situación jurídica de la industria petrolera, hubo otros indicadores de la búsqueda de una redefinición de las relaciones de los gobiernos revolucionarios y las compañías petroleras. El gobierno de Carranza, a través de Luis Cabrera, acusó a los intereses petroleros de ayudar a los rebeldes y, en el Congreso, los declaró abiertamente "nuestros enemigos".[17] Durante los años veinte las administraciones de Obregón y Calles se abstuvieron, en general, de atacar tan directamente a las compañías petroleras; sin embargo, el estudio del Senado sobre la situación económica y jurídica de la industria petrolera, en 1923, reflejó claramente la persistencia del descontento en el gobierno sobre esta cuestión e insistió en la necesidad de cambio.[18] El Departamento del Petróleo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo mantuvo también un ataque ininterrumpido contra las compañías petroleras, usando todo tipo de indicadores para demostrar las desventajas de perpetuar la situación prerrevolucionaria en este sector. El órgano del departamento, el *Boletín del Petróleo,* desde su fundación bajo Carranza, fue el vocero de este sector oficial frente al problema. Aun cuando en algunas ocasiones los funcionarios debieron moderar sus ataques contra

[16] *Boletín del Petróleo,* vol. III, enero-junio de 1917: 220. En esta época existía una corriente de opinión que pedía la expropiación de la industria minera y su transferencia a manos de los trabajadores; *La República,* 24 de enero de 1917. Esta opinión no encontró eco en el gobierno.

[17] Carlos Díaz Dufóo, *La cuestión del petróleo,* México, Eusebio Gómez de la Puente, 1921, pp. 177-179.

[18] México, Congreso de la Unión, Cámara de Senadores, *El petróleo...*

las compañías petroleras, éstos no cesaron por completo.[19] La formación de una empresa pública petrolera por el gobierno mexicano, al principio de los años treinta, constituyó una nueva táctica para desplazar a las compañías petroleras extranjeras de su posición predominante. Su programa era, de hecho, un ataque a la acción pasada y presente de las compañías extranjeras en México.[20]

En 1934 el plan sexenal incorporó y dio nueva vigencia a las quejas de los elementos más nacionalistas de los círculos gubernamentales contra las industrias petrolera y minera.[21] El documento oficial que contenía la crítica más enérgica a la situación de la industria petrolera se publicó en 1937, a raíz de una investigación oficial que tenía

[19] Los artículos escritos por los miembros y funcionarios del Departamento del Petróleo, así como de otros departamentos y ministerios, apoyando la posición gubernamental contra las compañías, son demasiado numerosos para citarse. Algunas de las principales obras escritas por miembros del Departamento del Petróleo son José Vázquez Schiaffino, Joaquín Santaella y Aquiles Elorduy, *Informes sobre la cuestión petrolera,* México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1919; Fernando González Roa, *Las cuestiones fundamentales de actualidad en México,* México, Imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1927; Manuel De la Peña, *El dominio directo del soberano de las minas de México y génesis de la legislación petrolera mexicana,* México, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, vol. I, 1928; vol II, 1939, y sus otros libros, *El petróleo y la legislación frente a las compañías petroleras,* México, Secretaría de Gobernación, 1920; *La cuestión palpitante. Estudio jurídico, político y económico sobre el artículo 27 constitucional,* México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1921; *Necesidad de reformar la Ley del Petróleo, orgánica del artículo 27 constitucional,* México, s. e., 1936.

[20] México, Secretaría de la Economía Nacional, *Programa de los fundadores de "Petróleos de México, S. A.",* México, Talleres Gráficos de la Nación, 1934.

[21] Este documento muestra que la molestia de los círculos oficiales con la situación en la industria minera era mayor que la del pasado reciente.

por objeto informar a los tribunales mexicanos del estado de dicha industria, para que dictasen su veredicto en una disputa entre el recién formado sindicato de trabajadores petroleros y las compañías. La comisión de expertos encargada de la investigación produjo un impresionante documento de 2 700 páginas que se convirtió, de hecho, en el juicio oficial sobre la influencia económica, política y social de las compañías en México durante sus casi cuatro décadas de actividad. Las 40 conclusiones del estudio eran una condena total de las compañías. Éstas, se dijo, eran parte de consorcios internacionales con intereses distintos y a veces opuestos a los mexicanos; en muchas ocasiones habían intervenido abiertamente en la vida política del país; por negligencia en su política de exploración habían producido una baja innecesaria en la producción; habían relegado sistemáticamente el mercado interno a un lugar secundario; a pesar de su próspera situación financiera no habían querido proporcionar un alza de salarios justa a sus trabajadores.[22] El presidente Cárdenas, en su discurso del 18 de marzo de 1938, al anunciar la expropiación de la industria petrolera, sólo reafirmó estos argumentos.

La actitud de los grupos extranjeros

En esta sección se examinará someramente la ideología de los grupos minero y petrolero, especialmente respecto al papel legítimo que correspondía al Estado y a la empresa privada en el sistema económico. El sistema de valores o la ideología compartidos por los miembros de un grupo determinado son un catalizador en el periodo de formación

[22] Este informe se encuentra en Gobierno de México, *El petróleo...*

y constituyen un elemento de cohesión importante en sus acciones posteriores.[23]

Al principio de la Revolución mexicana las grandes corporaciones internacionales que controlaban las actividades de las industrias minera y petrolera en México se encontraban consolidadas. La doctrina política de la gran empresa privada había sido establecida, aunque no de manera sistemática. Las bases de esta doctrina consistían en la convicción de la moralidad de su comportamiento, el carácter ético fundamental del trabajo y, lo más importante, la noción de libertad concebida como la ausencia de la intervención del gobierno en sus actividades de producción. Los empresarios de las grandes corporaciones mineras y petroleras consideraban un hecho, en sí mismo evidente, que la democracia era incompatible con cualquier tipo de intervención gubernamental que fuera más allá del mínimo indispensable. Un corolario a esta idea es la preferencia por un gobierno central y un sistema de partidos relativamente débiles, que les permitirían satisfacer la mayoría de sus demandas en el nivel local.[24] Es fácil entender que esta doctrina política liberal vio la filosofía de la Revolución mexicana como una manifestación esencialmente patológica, incapaz de conducir al país a un desarrollo moral y económicamente sano.

No parece existir ninguna diferencia importante en el plano ideológico entre las comunidades petroleras y mineras; ambas veían con zozobra y reprobación las políticas de

[23] Harmon Ziegler, *Interest Groups in American Society,* Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1965, p. 75.

[24] Para un mejor análisis de la ideología de las grandes empresas estadounidenses véase Grant McConnell, *Private Power, and American Democracy,* Nueva York, Alfred A. Knopf, 1966.

la Revolución. Públicamente, ninguno de los dos grupos negó el derecho –aunque sí la viabilidad– del Estado mexicano para intervenir activamente en el sistema económico, pero sólo mientras no interfiriera con sus derechos adquiridos bajo el antiguo régimen. Formalmente, los intereses extranjeros nunca objetaron una nacionalización, como la del petróleo, si ésta hubiera sido "críticamente necesaria" y si se hubiera pagado pronta y adecuadamente el valor del mercado de propiedades y derechos. Todo lo que no cumpliera este mínimo fue visto como una verdadera confiscación.[25] Para ellos, las políticas revolucionarias hacia el capital externo eran resultado de una nefasta influencia socialista –muchas veces llamada bolchevique– y anticapitalista que se había apoderado de los líderes mexicanos a partir de Carranza.[26] Con este telón de fondo no es difícil

[25] La posición tomada por ambos grupos puede encontrarse en el Congreso de Industriales de 1917 comentado por Alberto J. Pani en su libro *Mi contribución al nuevo régimen 1910-1933,* México, Cultura, 1936.

[26] Muchas comunicaciones al DE contienen este tipo de afirmaciones. Entre los documentos y las publicaciones más representativas se encuentran Clarence W. Barron, *The Mexican Problem,* Cambridge, Houghton Miffin, 1917. Véanse también los numerosos testimonios presentados al comité del senador Fall en [26] U. S. Government, United States Congress, Senate Committee on Foreign Relations, *Investigation of Mexican Affairs, Preliminary Report and Hearings of the Committee on Foreign Relations United States Senate Pursuant to Senate Resolution 106 Directing the Committee on Foreign Relations on Investigate the Matter of Outrages on Citizens of the United States in Mexico,* 66th Congress, 2nd session, Washington, D. C., Government Printing Office, 1920, y los diversos boletines de la American Association of Mexico que aparecieron al final de los años veinte; consúltense también NAW, las Compañías petroleras al presidente Calles, 24 de septiembre de 1925, 812.6363/1600; Guy Stevens, *Current Controversies with Mexico, Addresses and Writings,* s. p. i.; Donald R. Richberg, *Alegato sobre la cuestión petrolera en México,* México, Comisión de Estudios de

comprender el punto de vista de los industriales petroleros y mineros, que consideraban que la política fiscal y las reglamentaciones impuestas por los gobiernos revolucionarios a sus actividades (el requerimiento de permisos para iniciar ciertos trabajos, los reglamentos sanitarios, la obligación de efectuar trabajos regulares en las minas, la invalidez de los contratos hechos con administraciones enemigas, etc.) no eran más que una forma de encubrir confiscaciones y robos. Robos hechos en nombre de la nación y para el beneficio de la comunidad, pero en realidad, decían, para el beneficio personal de la nueva élite política. Los gobiernos mexicanos fueron acusados una y otra vez por los empresarios extranjeros de intentos ilegales e injustos para apropiarse de empresas que se habían construido con el esfuerzo y los conocimientos superiores de un grupo de capitalistas honrados. Desde su punto de vista, México nunca habría conocido la relativa prosperidad de la era industrial que empezó a disfrutar después de 1900 si no hubiera sido por estos esfuerzos.[27] Los empresarios estadounidenses se

la Presidencia, 1940. Los folletos publicados por la Standard Oil (N. J.) después de la expropiación de 1938, ya mencionados, pueden igualmente ilustrar este aspecto.

[27] Testimonios de este tipo pueden encontrarse en las publicaciones citadas en la nota 19 de este capítulo y en los siguientes documentos y publicaciones: Edward L. Doheny, *The Mexican Questions – Its Relations to our Industries, Our Merchant Marine and Our Foreing Trade – An interview by...*, Los Ángeles, diciembre de 1919; la posición oficial de las compañías se puede encontrar en Association of Oil Producers in Mexico, *Documents Relating to...* Material útil en este aspecto puede encontrarse en James Dunbar Sell, *Attitudes of Selected Groups in the United States Towards Mexico, 1930-1940*, Chicago, The University of Chicago Press, 1945. Algunos de los escritores que expresan el punto de vista de mineros y petroleros son Clarence W. Barron, *The Mexican Problem, op. cit.*; Díaz Dufóo, *México y los...* y *La cuestión del...*, John de Kay, *Mexico: The Problem and the Solution*, Washington, D. C.,

sintieron agraviados, además, por lo que consideraron políticas arbitrarias y discriminatorias, y acusaron al gobierno, en varias ocasiones, de favoritismo hacia los intereses de otras nacionalidades. Durante la época de Carranza y el principio del periodo obregonista, por ejemplo, el blanco principal fueron los alemanes. Se llegó a extremos; al final de la primera Guerra Mundial la Constitución de 1917, así como otras políticas que dañaban a los empresarios estadounidenses, fueron atribuidas a la influencia del ministro alemán.[28] Después, a la caída de Carranza, estas acusaciones tendieron a disminuir, y sólo de tiempo en tiempo se hicieron ciertas referencias a los acuerdos entre el gobierno

---

National Capital Press, 1927; el antiguo embajador Henry L. Wilson, *Diplomatic Episodes in Mexico, Belgium and Chile,* Nueva York, Doubleday, Page and Company, 1927; Roscoe Bradley Gaither, *Expropiations in Mexico,* Nueva York, William Morrow and Company, 1940; Manuel Calero y Delbert J. Haff, *Concesiones petroleras en las zonas federales,* México, Imprenta Nacional, 1921. Los siguientes documentos son particularmente importantes: NAW, el EDEUA Wilson al DE, 9 de agosto de 1912, 812.6363/8; el CDEUA en Veracruz al DE, 5 de noviembre de 1914, 812.6363/2366; CAMMI al DE, 14 de septiembre de 1916, 812.63/452; Committee of American and Foreing Owners of Mines and Smelters in Mexico de sus oficinas en Nueva York a su representante en la ciudad de México, 1 de noviembre de 1916, 812.63/271; propietarios de minas al DE, 26 de febrero de 1917, 812.63/383; véase asimismo toda la correspondencia clasificada bajo 812.6363/2366. Para principios del periodo de Obregón es conveniente consultar NAW, Summerlin al DE, 23 de febrero de 1921 y el memorándum de las compañías petroleras al SDE, 812.6363/2366 y 1449; el DE al embajador de EUA en México 812.6363/1497; *Wall Street Journal,* 28 y 30 de marzo y 4 y 28 de abril de 1927.

[28] U. S. Government..., *op. cit.*, AREM, L-E 533, t. L, leg. 1, ff. 39-40; *New York Times,* 31 de julio de 1917; NAW, H. Walker, representante de una compañía petrolera, al DE, 9 de septiembre de 1918, 812.6363/313. Los mineros también hicieron este tipo de acusaciones, por ejemplo en NAW, W. M. Leeb de la CAFOMSM al SDDE, 16 de octubre de 1916, 812.63/247.

mexicano y algunas firmas extranjeras no norteamericanas que constituían competencia desleal a los intereses estadounidenses.[29]

Paralelamente a una concepción de la política revolucionaria como fundamentalmente inmoral, los empresarios extranjeros insistieron en el derecho a una completa protección diplomática para impedir los efectos de dicha política. Los miles de comunicaciones de las compañías y empresarios estadounidenses al Departamento de Estado entre 1911 y 1940 constituyeron una demanda ininterrumpida de excepción en relación con las acciones destructivas del gobierno mexicano.

En suma, es claro que existía una honda divergencia entre la ideología de los gobiernos revolucionarios y la de los grupos empresariales extranjeros. La divergencia no fue absoluta debido a que la Revolución mexicana nunca rechazó la vía capitalista de desarrollo, pero siempre hubo problemas. En primer lugar, respecto a la naturaleza de los derechos de propiedad, que para los empresarios eran casi absolutos, y para el nuevo régimen deberían estar subordinados a las necesidades de la comunidad. En segundo lugar, la élite revolucionaria consideró tarea del Estado determinar las necesidades de la sociedad como un todo, y si esto requería su intervención en áreas antes reservadas a la iniciativa individual, ésta se realizaría. Para mineros y petroleros, el papel del Estado era otro y debería limitarse a una interferencia mínima en el proceso económico. Bajo ninguna circunstancia debería alterar las reglas centrales del mercado. En tercer lugar, el nuevo régimen insistió en

[29] Véanse las acusaciones contra los intereses petroleros británicos y franceses en NAW, APPM al DE, 23 de julio de 1921, 812.6363/901.

que la protección diplomática a los intereses extranjeros debería considerarse como recurso de última instancia y sólo si persistía una clara injusticia. Para las empresas extranjeras, por el contrario, la intervención diplomática debería ser, antes que nada, efectiva. Una de las condiciones para dicha efectividad era su ejercicio con carácter preventivo y siempre contemplando el uso de la fuerza como un último recurso. Es así obvio que las actitudes políticas y culturales prevalecientes entre los miembros del gobierno mexicano y entre los industriales extranjeros tenían áreas conflictivas muy importantes, que obstruyeron las posibilidades de compromiso y no favorecieron la receptividad mutua tanto respecto a peticiones como a las decisiones finales.

Es conveniente hacer notar que no hay evidencias de diferencias significativas en los sistemas de valores de los petroleros y los mineros. Su ideología parece haber sido idéntica y si, finalmente, el grupo petrolero puso mayor énfasis en la ilegalidad de las acciones de los gobiernos revolucionarios (en particular la aplicación retroactiva de la Constitución), fue sólo porque se encontró más afectado que los mineros. Pero la posición de ambos grupos en relación con las políticas impositiva y obrera fue idéntica, por haber experimentado sus efectos de manera similar.

VI. LAS VÍAS DE ACCESO AL PODER POLÍTICO DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN

El tipo de canales utilizados por un grupo determinado para introducir sus demandas al interior de la estructura gubernamental está determinado fundamentalmente, según Eckstein, por dos factores: la naturaleza de los procesos de decisión gubernamental y la posición del grupo dentro del sistema político general.

Evidentemente, cuanto más estratégica sea la posición del grupo, mayores serán sus posibilidades de acceso a los centros nerviosos gubernamentales.[1]

La presidencia

El sistema político mexicano emergió de la Revolución con la preponderancia de la presidencia sobre los otros poderes como una de sus características principales; así, era natural que los grupos empresariales organizados trataran con gran frecuencia de tener acceso al presidente mismo. Este acceso fue directo o indirecto, según el poder del grupo. El segundo, que se estableció a través de los secretarios de Es-

[1] David B. Truman, *The Governmental Process, Political Interest and Public Opinion*, Nueva York, Alfred A. Knopf Publishers, 1962, pp. 264-506.

tado, fue el más común; la relación directa asumió distintas formas: la petición, la presentación del problema a través de los representantes diplomáticos o las entrevistas personales.

La comunicación formal fue utilizada por las empresas individuales en contadas ocasiones; generalmente la realizaron las organizaciones nacionales o regionales; a menudo su objetivo consistía únicamente en dar un carácter oficial a la oposición ya conocida del grupo a ciertas políticas. Por lo tanto, en la mayoría de los casos, estas comunicaciones no permitieron intercambios de puntos de vista, sino que simplemente dejaron constancia de las diferencias entre el grupo y el gobierno.[2] Claro que éste no fue siempre el caso. Cuando se realizó la huelga contra El Águila y la Huasteca Oil Co., en 1924 y 1925, por ejemplo, el presidente Calles medió entre las compañías y los trabajadores a través de un voluminoso intercambio de telegramas confidenciales con los gerentes de las compañías en los puertos petroleros.[3]

Las comunicaciones por la vía diplomática fueron muy numerosas; los representantes estadounidenses recibieron sistemáticamente instrucciones del Departamento de Estado para presentar directamente al presidente multitud de demandas y protestas formuladas por los empresarios mineros y petroleros. Usualmente se presentaron como

[2] Un ejemplo de este tipo de comunicaciones sobre la cuestión de las empresas petroleras se encuentra en NAW, Compañías petroleras a Carranza, 3 de enero de 1919, y la respuesta de Carranza del 20 de enero de 1920, 812.6363/2366; APPM a Obregón, 27 de julio de 1923 y respuesta de Obregón, 28 de julio de 1923, 812.6363/1427; Compañías petroleras a Calles y respuesta de Calles, 28 de diciembre de 1926, AREM L-E 538, t. VI, leg. 1, f. 48 y leg. 2, f. 78. Ejemplos de correspondencia similar en el caso de los mineros se encuentran en NAW, 812.512/945.

[3] Los documentos sobre este conflicto se encuentran en NAW, 812.504/547 a 718.

demandas de los grupos organizados, para darles mayor legitimidad, pero en diversas ocasiones fueron en realidad problemas de empresas individuales.[4]

El tercer tipo de contacto directo a nivel presidencial, es decir, las entrevistas directas entre empresarios y el jefe del Ejecutivo, no fue muy común; cuando tenían lugar, generalmente era para resolver un problema que persistía después de que habían fracasado las otras formas de contacto. Estas reuniones casi siempre estuvieron seguidas de largas negociaciones con funcionarios de rango menor para ultimar detalles. Los documentos consultados muestran que los petroleros fueron más capaces que los mineros de conducir negociaciones a alto nivel; en general, este tipo de comunicación directa se dio sólo en momentos de crisis; por ejemplo, en agosto de 1918, cuando Carranza puso en marcha la aplicación de la nueva legislación petrolera a través de decretos administrativos; en 1921, cuando las compañías petroleras se rehusaron a pagar nuevos impuestos; en 1926, cuando Calles expidió la primera Ley del Petróleo; en 1936, cuando tuvieron lugar las negociaciones para explotar Poza Rica; en 1937-1938, cuando los sindicatos de trabajadores, apoyados por el gobierno, negociaron el contrato colectivo, y en 1939, cuando las compañías

[4] Ejemplos de comunicaciones de este tipo para el caso de la industria petrolera pueden consultarse en NAW, el CDEUA en Saltillo al DE, 12 de agosto de 1914, 812.512/394; el CDEUA en Querétaro al DE, 21 y 26 de enero de 1916, 812.6363/203 y 208; Fletcher al SDDE, agosto de 1918, 812.6363/2366; Sheffield al DE, 16 de mayo de 1925, 812.6363/1564; Morrow al DE, 8 de noviembre de 1927 y 15 de julio de 1930, 812.6363/2421 1/2 y 2693; Daniels al DE, 7 y 9 de septiembre y 26 de noviembre de 1937, JDP, caja 750. Respecto a los problemas de los mineros véase CDEUA en la ciudad de México, 20 de mayo de 1916, 812.512/1202.

petroleras trataron de lograr la anulación del decreto de expropiación.[5]

No hay evidencias de una situación semejante en la industria minera. Los contactos directos entre los mineros y el presidente parecen haber sido muy esporádicos.[6] Algunos tuvieron por objeto lograr el arreglo de problemas individuales que no tocaron a la industria en su conjunto.[7] Estas reuniones no recibieron mucha publicidad y cuando hubo alguna referencia a ellas en la prensa la información fue muy limitada; no era bien visto que una gran empresa

[5] Los documentos sobre estas entrevistas se encuentran en AREM, L-E. t. 1, leg. 1, ff. 20-25 y 39-40; NAW, 812.6363/2366, y Fletcher al DE, 15 y 29 de mayo de 1918, 812.512/1977. Para examinar la situación de 1921 acúdase a NAW, 812.6363/1550 1/2. Para las negociaciones con Calles véase NAW, 812.6363/2269. La situación bajo Cárdenas está expuesta en NAW, el CDEUA en Tampico al DE, 3 de septiembre de 1936, 812.504/1621; la embajada al DE, 3 de junio de 1936, 812.6363/2936; Boal al DE, 30 de septiembre de 1937, 812.6363/3001; Daniels al DE, 18 de octubre de 1937, 812.5045/576. Véase asimismo Jesús Silva Herzog, *Petróleo mexicano,* México, Fondo de Cultura Económica, 1941, p. 121; J. D. Lavín, *Petróleo,* México , EDIAPSA, pp. 184-185; JDP, Daniels al DE, 17 de marzo de 1939, caja 754; el VCDEUA en Saltillo a Daniels, 3 de mayo de 1939, caja 800; D. R. Richberg, *Alegato sobre la cuestión petrolera en México,* México, Comisión de Estudios de la Presidencia, 1940; Gobierno de México, *La verdad sobre la expropiación de los bienes de las empresas petroleras,* México, Talleres Gráficos de la Nación, 1940, pp. 107-129.

[6] NAW, Cananea Copper Co. al DE, 7 de junio de 1915, 812.63/116; *El Universal,* 22 de octubre de 1926.

[7] Todo parece indicar que existió una reunión entre los representantes de la Cananea Copper Co. y el presidente Carranza en 1915. Otras reuniones de este tipo tuvieron lugar entre la Sinclair y Calles en 1926 y entre los representantes de la Standard Oil y Cárdenas en 1936. Véase NAW, representante de la Cananea Copper Co. al DE, 7 de junio de 1915, 812.63/116; 812.6363/2268 y el CDEUA de Tampico al DE, 3 de septiembre de 1936, 812.504/1621, respectivamente.

tuviera acceso directo a la presidencia. En ciertos casos las negociaciones se mantuvieron deliberadamente semisecretas mediante la censura a la prensa.[8] Entre 1929 y 1934, cuando la presidencia dejó de ser el verdadero centro del poder, los grupos empresariales extranjeros, por lo menos el petrolero, mantuvieron contactos con el centro de poder real, es decir, con Calles, el "jefe máximo de la Revolución".[9]

El gabinete

El proceso político se puede analizar en dos niveles: su formación y su administración. El primero se compone de una serie de decisiones que conforman la intensidad y dirección de la actividad gubernamental, y el segundo de los métodos y técnicas para la ejecución de esas decisiones. De hecho, cada problema administrativo es potencialmente tan conflictivo como la formulación de cierta política.[10]

Los grupos empresariales extranjeros en México estuvieron en contacto constante con los miembros del gabinete, o sea con los administradores; claro que tam-

[8] Éste fue el caso de las negociaciones entre Carranza y los representantes petroleros; NAW, DE a Fletcher, 6 de noviembre de 1918, 812.512/2190a y 2191.

[9] En 1934 los petroleros empezaron a resentir la política nacionalista de Cárdenas y arreglaron una entrevista entre el exembajador J. R. Clark, Jr. y Calles, quien era el poder detrás del trono, para pedirle que le pusiera un alto a Cárdenas; Josephus Daniels, *Shirt-Sleeve Diplomat,* Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1947, p. 221; D. E. Cronon, *The Cabinet Diaries of Josephus Daniels, 1913-1921,* Lincoln, University of Nebraska Press, 1963, pp. 156-158.

[10] Phillip Foss, *Politics and Grass. The Administration Grazing on the Public Domain,* Seattle, University of Washington Press, 1960, pp. 5 y 172.

bién se veía a los ministros como medio de influir en la formulación de una política; es decir, podrían servir de intermediarios y representar el punto de vista de las compañías ante el presidente. Sin embargo, lo más frecuente en estos contactos era el intento de influir en la forma en que la política era responsabilidad de los secretarios; para el propósito de los grupos, los ministerios más importantes fueron los de Relaciones Exteriores, de Industria, Comercio y Trabajo, y de Hacienda. La Secretaría de Relaciones Exteriores proveía el medio institucional de comunicación con la administración de las políticas que les afectaban directamente.

La Secretaría de Relaciones Exteriores recibió innumerables peticiones formales e icónformales de ambos grupos a través de los enviados diplomáticos extranjeros y de los representantes de las empresas en la ciudad de México; la correspondencia oficial entre los funcionarios de la embajada de Estados Unidos de América y la Secretaría de Relaciones Exteriores es muy voluminosa.[11] Las entrevistas personales y peticiones verbales fueron tanto o más numerosas que éstas e incluso más importantes. Aun en los momentos en que las relaciones formales entre México y los Estados Unidos estuvieron interrumpidas, las relaciones informales se mantuvieron.[12] Los funcionarios de

[11] Las demandas cubrieron diversas materias, desde peticiones contra la legislación, así como contra movimientos huelguistas y grupos armados, hasta cuestiones rutinarias y realmente sin importancia, como la tardanza en la concesión de permisos de trabajo, etc. Un gran volumen de esta correspondencia se encuentra en la publicación anual del Departamento de Estado, *Foreign Relations of the United States.*

[12] Para ejemplos de este tipo de contactos sobre los problemas petroleros se puede acudir a NAW, el CDEUA en la ciudad de México al DE, 28 de abril de 1917, 812.504/86; Summerlin al DE, 6 de octubre de

la embajada de Estados Unidos nunca limitaron sus contactos a la Secretaría de Relaciones Exteriores, sino que se acercaron a todos los miembros del gabinete. Esta relación tuvo uno de sus momentos culminantes en 1928, cuando el embajador Morrow auxilió durante tres semanas al Secretario de Industria en la formulación de los reglamentos de la Ley del Petróleo.[13] Sin embargo, el aspecto más espectacular –y conocido– de este proceso tuvo lugar antes, en 1923, cuando cuatro representantes personales de los presidentes mexicano y estadounidense trataron durante cinco meses de resolver, en una serie de reuniones secretas en la ciudad de México –las llamadas conferencias de Bucareli–, las condiciones bajo las cuales Estados Unidos otorgarían pleno reconocimiento al gobierno de Obregón. De acuerdo con la documentación disponible, el meollo de las discusiones fue la forma en que el gobierno mexicano aplicaría la nueva Constitución a los intereses estadounidenses petroleros y agrícolas, la política fiscal hacia los intereses estadounidenses y el pago de la deuda y de las reclamaciones extranjeras. No se llegó a ningún arreglo definitivo, pero sí a un *modus vivendi* mediante el cual los intereses estadounidenses quedaban a salvo de una aplicación radical de las políticas nacionalistas de la Revolución.

1922, 812.6363/1016; nota no oficial de Pani a Summerlin, 22 de octubre de 1922, 812.6363,/1225; Sheffield al DE, 16 y 23 de noviembre y 1 de diciembre de 1925, 812.6363/1579, 1582 y 1599 respectivamente; Daniels al DE, 7 y 9 de septiembre y 26 de noviembre de 1937, JDP, caja 750. Respecto al problema minero véase NAW, Daniels al DE, 16 de febrero de 1935, 812.63/857. Para un buen enfoque general de este tipo de contactos consúltese la obra de Harold Nicholson, *Dwight Morrow,* Nueva York, Harcout, Brace and Company, 1935; D. E. Cronon, *Josephus...;* J. Daniels, *op. cit.*

[13] NAW, Morrow al DE, 12 de septiembre de 1930, 812.6363/2698.

El acuerdo no sobrevivió al cambio de gobierno y, con Calles, toda la gama de problemas volvió a plantearse.[14]

Los contactos directos más numerosos entre los representantes de los grupos petroleros y mineros se dieron sobre todo con la secretarías de Hacienda y la de Industria, Comercio y Trabajo; esta última tenía a su cargo el Departamento del Petróleo y el Departamento de Minas. La gran mayoría de las comunicaciones con estas dependencias del Ejecutivo fueron quejas contra algunos aspectos de las leyes petroleras y mineras, contra las tasas impositivas, contra las distintas reglamentaciones que exigían trabajos regulares en las minas, petición de permisos, establecimiento de instalaciones sanitarias, etcétera.[15]

De tiempo en tiempo se hicieron esfuerzos para llegar a un arreglo global de las diferencias entre los grupos empresariales y el gobierno. Varias veces se sostuvieron negociaciones de carácter general entre los secretarios de Estado y comisiones especiales de ejecutivos de alto nivel, pertenecientes a los grupos minero y petrolero. Éste fue el caso de las reuniones sostenidas en 1918, 1921, 1922, 1924

[14] Las minutas oficiales de estas reuniones y el acuerdo final se encuentran en AREM, L-E 1576, t. IV, leg. 2, f. 12. Una bibliografía representativa sobre este tema puede encontrarse en A. J. Pani, *Mi contribución al nuevo régimen 1910-1933*, México, Cultura, 1936. Aarón Sáenz, *La política internacional de la Revolución. Estudios y documentos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961; Antonio Gómez Robledo, *The Bucareli Agreements and International Law*, México, The National University of Mexico Press, 1940.

[15] Ejemplos de estos contactos se encuentran en NAW, los propietarios de minas al Ministerio de Fomento, 14 de septiembre, 9 y 13 de noviembre de 1916, 812.63/249, 829, 293 respectivamente; la Cámara Nacional de Minas del Estado de Chihuahua al secretario Pani, 3 de junio, 7 de noviembre de 1927, 812.63/790; la Cámara Nacional de Minas al Ministerio de Industria, 1926, 812.63/800.

y 1926 entre los funcionarios mexicanos y los representantes petroleros,[16] y de las sostenidas en 1924, 1926 y 1932 entre los mineros y el gobierno.[17] Si bien los contactos más comunes fueron con las secretarías ya mencionadas, no se restringieron a ellas. En algunas ocasiones los industriales se reunieron con el secretario del presidente,[18] con el secretario de Gobernación y con otros funcionarios para presentar su quejas.[19]

En ciertos casos, como el de Alberto J. Pani, miembro del gabinete bajo las administraciones de Carranza, Obregón, Calles y durante el maximato,[20] el grupo petrolero logró establecer una relación especial que pudo utilizar como instrumento para influir en la formulación de las decisiones al nivel presidencial.[21] Esta relación se reflejó claramente, por ejemplo, en las reuniones que tuvieron

[16] Véase NAW, 812.512/2004, 2034; *New York Times,* 29 de junio de 1920; NAW, 812.6363/1230, 1550 1/2, 1534-1541 y 1812.

[17] Véase NAW, George W. Tower, Jr., a Sheffield, 1 de noviembre de 1924, 812.63/730; correspondencia de la Cananea Cooper, 8 de septiembre de 1926, 812.631/93. El CGDEUA al DE, 12 de mayo de 1932, 812.631/138.

[18] Datos sobre la intervención del secretario de Cárdenas en el problema entre los empresarios de la compañía minera Amparo y sus trabajadores en 1935 se encuentran en NAW, 812.63/853a-877.

[19] A petición de la Waters Pierce Co. y la Huasteca Co., el Ministerio de Gobernación suprimió, en 1912, una campaña de prensa contra ellas en Tampico. En 1921 ordenó al gobierno del estado de Sonora reforzar la protección militar a la Cananea Copper Co.; NAW, el CDEUA en Tampico al DE, 25 de mayo de 1912; 812.6363/4 y el CDEUA en Nogales al DE, 28 de enero de 1921, 812.63/563.

[20] Fue ministro de Industria, Relaciones Exteriores y Hacienda, sucesivamente.

[21] A este respecto véase NAW, Summerlin al DE, 30 de julio de 1917, 812.63/479.

lugar en 1924 entre Pani y el Comité de Petroleros.[22] En 1925 el grupo petrolero no pudo establecer una relación igualmente armoniosa con el secretario de Industria, Luis Morones, autor de la Ley Petrolera de 1926, que las compañías encontraron inaceptable.[23] En estas circunstancias, los petroleros trataron de utilizar su influencia con Pani para contrarrestar la de Morones.[24] Desde 1925 Pani trató de detener o al menos de modificar los proyectos de Morones pero no tuvo éxito,[25] y poco después renunció. Pani es quizás el caso más interesante de cooperación entre un miembro del gabinete y un grupo de presión determinado, pero desde luego no es el único. En 1915, por ejemplo, los representantes de la Cananea Copper Co. informaron que su empresa había tenido contactos con un miembro del gabinete de Carranza –no indicaron de quién se trataba– que había prometido "utilizar toda la influencia" para contrarrestar la acción del gobernador de Sonora, Calles, que estaba interfiriendo sistemáticamente con las operaciones de la compañía.[26]

[22] NAW, 812.6363/1534-1541 y las compañías petroleras a J. R. Clark, Jr., 19 de septiembre de 1927, 812.6363/2400 f.

[23] NAW, el representante local del Comité Internacional de Banqueros, a Lamont, 7 de mayo de 1927, 812.51/1345; Morrow al DE, 812.6363/24211-2.

[24] Mientras esta maniobra se llevaba a cabo, él mantuvo contacto constante y directo con un representante del grupo petrolero.

[25] NAW, Sheffield al DE, 23 de noviembre y 1 y 11 de diciembre de 1925, 812.6363/1562, 1599 y 1617.

[26] NAW, Thorton, de la Cananea Mining Co., a su representante en Washington, 812.63/116.

El gobierno local

Simplificando un tanto, puede decirse que tras la caída de Madero el gobierno central desapareció por varios años; cuestiones como la protección militar o el pago de impuestos quedaron en buena medida a cargo de las autoridades locales; para ciertos problemas, éstas eran la principal y en algunos casos la única fuente de decisiones administrativas. Esta tendencia fue evidente tanto en el caso minero como en el petrolero. Entre 1914 y 1920 la región petrolera, exceptuando el puerto de Tampico, estuvo fuera del control del gobierno central y en manos de un jefe militar local, Manuel Peláez. Algo similar ocurrió en la zona minera del norte, cuando Villa, a la cabeza del ejército de la Convención, dominó ese territorio (1914-1915). En ambos casos, y en contra de los deseos del gobierno central, los mineros y petroleros pagaron impuestos y cumplieron con las disposiciones de los líderes rebeldes.[27] De hecho, las empresas petroleras desarrollaron una relación muy estrecha con los jefes rebeldes locales quienes, a su vez, apoyaron ampliamente sus principales peticiones; es decir, la preservación del estatus jurídico prerrevolucionario en la industria.[28] La relación nunca fue enteramente armónica;

[27] De acuerdo con los informes recibidos por el secretario de Marina de Estados Unidos, el 26 de enero de 1917 Peláez había recibido 20 000 dólares al mes de las dos mayores compañías petroleras en México, NAW, 812.6363/259. Para un análisis de la situación de los impuestos mineros en el territorio de Villa acúdase a las minutas de la reunión sostenida por los empresarios mineros en Chihuahua del 14 de febrero al 6 de marzo de 1915, 812.63/115a-148.

[28] En un manifiesto firmado el 5 de mayo de 1917, inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución, Peláez rechazó su validez y apoyó la de 1857.

tuvo sus momentos difíciles; por ejemplo, cuando Peláez empezó a perder el control de su territorio aplicó medidas desesperadas para obtener recursos, y en el proceso irritó a las compañías, que llegaron a temer la destrucción de sus instalaciones.[29] Los grupos mineros no lograron establecer una relación semejante con Villa o con alguno de los líderes regionales que les hubiera permitido contrarrestar las políticas "no amistosas" del gobierno central de Carranza. Las relaciones entre Villa y los propietarios de minas fueron siempre muy difíciles, porque Villa vio desde un principio en la industria minera una de las fuentes más importantes de recursos para su ejército. Al igual que Carranza, obligó a los mineros a trabajar sus propiedades a plena capacidad y buscó por todos los medios incrementar los impuestos.[30] De ahí que en este caso la industria minera viera a ambos bandos con igual temor.

A partir de 1920 todo el territorio minero y petrolero quedó bajo control del gobierno central, con excepción de periodos breves durante las rebeliones militares de 1923 y 1929 contra Obregón y Calles, respectivamente; en contraste con la situación en la industria petrolera,[31] en la in-

[29] Véase NAW, el CDEUA en Tampico al DE, 29 de febrero de 1918, 812.6363/344.

[30] El disgusto de los propietarios de minas respecto a las políticas de Villa se refleja claramente en su correspondencia con Washington: NAW, el vicepresidente de la Green Cananea Copper Co. al DE, 12 de abril de 1915 y el diputado Champ Clark al secretario del presidente Wilson, 26 de julio de 1915, 812.63/114 y 145. El desarrollo de un problema de impuestos, entre el grupo de propietarios de minas en Chihuahua, y Villa, en febrero y marzo de 1915, puede estudiarse en las minutas de las reuniones de los propietarios de minas; NAW, 812.63/115a-148.

[31] Al principio de la guerra civil algunas autoridades pudieron imponer tributaciones a la producción petrolera, temporalmente, pero la

dustria minera los estados tuvieron el derecho de legislar en materia fiscal, al menos durante un tiempo; por ello la política fiscal fue fuente de numerosos conflictos entre los mineros y los gobiernos locales.[32] Pero, por otra parte, las firmas mineras pudieron entenderse con estas autoridades dada la relativa debilidad de los presupuestos locales; éste fue el caso de la Cananea Cooper Company, en Sonora,[33] o de la ASARCO, en Chihuahua.[34] Para finales de los años veinte un nuevo código minero quitó toda facultad fiscal a los estados y gobiernos locales,[35] en beneficio del gobierno central.[36] Con ello la influencia de las empresas en este campo disminuyó un poco.

Las políticas laborales fueron otra fuente importante de conflictos entre los grupos extranjeros y las autoridades locales. Hasta los años treinta los estados tuvieron la facultad de legislar en esta materia. Los problemas laborales presentaron dos aspectos centrales: la elaboración de los

---

cantidad de impuestos percibidos y la duración de esta práctica no fueron importantes. Algunos conflictos entre las autoridades locales y las compañías petroleras tuvieron sus orígenes en estos impuestos: NAW, el CDEUA en Tampico al DE, 27 de julio (?) 812.6363/7.

[32] Véase por ejemplo la situación en Chihuahua en 1917, en NAW, Cobb al DE, 17 de abril de 1917, 812.521/1659, o la situación en Zacatecas en 1916, Silliman al CDEUA en México, 20 de mayo de 1916, 812.512/1202.

[33] NAW, el CDEUA en Nogales al DE, 13 de octubre de 1917; el CDEUA en El Paso al DE, 27 de octubre de 1917, 812.63/492, 500; el CDEUA en Agua Prieta al DE, 7 de diciembre de 1937, 812.504/1692.

[34] En este caso la compañía logró su propósito cuando trató con el gobernador del estado un problema laboral; NAW, el CDEUA en Chihuahua al DE, 3 de octubre de 1923, 812.504/514.

[35] Véase el artículo 19 de la Ley de Impuestos Mineros de diciembre de 1929.

[36] Consúltese el *Diario Oficial,* 31 de agosto de 1934.

códigos y la solución de los conflictos sindicales. No fue posible encontrar pruebas documentales que demuestren la influencia de las compañías petroleras en la formulación de los códigos laborales en los estados, pero existe evidencia de este hecho en el caso de la minería; los mineros tuvieron siempre interés vital en esta cuestión, puesto que eran grandes empleadores de mano de obra. En 1917 las compañías mineras de Sonora, por ejemplo, trataron de llegar a un acuerdo con el gobernador Adolfo de la Huerta –quien en 1920 se convertiría en presidente provisional de la república– para eliminar el "radicalismo" de la ley laboral que estudiaba en ese momento el Poder Legislativo.[37] En 1920 el cónsul estadounidense en Nogales, Sonora, pudo informar al Departamento de Estado que no habría ninguna ley laboral "radical" en el Estado, debido a que los representantes de las compañías mineras habían influido favorablemente en la mayoría del Congreso local y a que el gobernador De la Huerta tampoco veía con entusiasmo una legislación demasiado avanzada.[38]

La solución de los conflictos sindicales constituyó otro aspecto del problema laboral que debieron tratar los grupos industriales con las autoridades locales. Los ejemplos sobre el particular son muy numerosos. Al ver el desarrollo de las grandes huelgas petroleras en Tampico en 1917, 1919-1920 y 1924-1925, es posible deducir los mecanismos defensivos del grupo patronal. Al iniciarse un movimiento huelguista, el cónsul estadounidense y los directores locales de las empresas pedían al gobernador del estado y al comandante militar local protección para las instalaciones

[37] NAW, el Departamento de Guerra al DE, 12 de abril de 1917, 812.63/453.

[38] NAW; el CDEUA en Nogales al DE, 15 de marzo de 1920, 812.504/208.

de las compañías, así como para mantenerlas en operación con ayuda de trabajadores no sindicalizados; finalmente pedían medidas para impedir las actividades de líderes "extremistas" o "bolcheviques".[39] Las compañías recibían o no satisfacción a sus demandas, según la necesidad de las autoridades por mantener buenas relaciones con los trabajadores organizados, actores importantes en el proceso político.[40] Cuando sus demandas no eran escuchadas, las compañías recurrían a los secretarios de Estado y al presidente mismo.[41] Debido a la dispersión geográfica de las compañías mineras fue muy difícil que un movimiento laboral afectara a la mayoría al mismo tiempo. La importancia y proporción de las huelgas mineras no se puede comparar con las de la industria petrolera; sin embargo, el patrón de conducta de los empresarios mineros fue muy similar. Las compañías mineras y el cónsul estadounidense de la región pedían a las autoridades civiles y militares protección, una resolución favorable de las juntas de conciliación y arbitraje y la supresión de los agitadores principales. Se encuentra un ejemplo interesante en la relación entre las autoridades locales en Cananea y en Hermosillo y la Cananea Copper Co., tanto antes como después de la Revolución;[42] cuando no obtuvieron respuesta adecua-

[39] Los oficiales de la marina estadounidense estacionados en puertos mexicanos intervinieron en los conflictos antes de 1920.

[40] Éste fue el caso de Portes Gil y Lázaro Cárdenas en los años veinte.

[41] Los documentos respecto a esta situación en 1916 y 1917 son despachos consulares clasificados bajo NAW, 812.504/46; 85-154. Para la situación en 1919-1920 acúdase a NAW, 812.54/187-224. Los documentos sobre 1924 se encuentran en NAW, 812.504/590-593 y los de 1925 en NAW, 812.504/630-718.

[42] Manuel J. Aguirre, *Cananea, Las garras del imperialismo en las entrañas de México,* México, Libro Mex Editores, 1958, pp. 71-155, 176-182.

da en el nivel local, los mineros presentaron su caso a las autoridades federales, tal como lo hicieron los petroleros.[43]

En suma, los grupos mineros y petroleros pudieron establecer un conjunto de canales de acceso efectivo a los puntos clave en la estructura gubernamental mexicana en todos los niveles y en todas las circunstancias; a cada paso les ayudaron sus representantes diplomáticos y consulares. El presidente, el punto más vital del proceso de formulación y ejecución de la política, estuvo en contacto directo con los representantes de los grupos industriales, incluso cuando éstos plantearon problemas de índole puramente administrativa. Al parecer el grupo petrolero tuvo acceso más frecuente al presidente que el grupo minero. Esto se explica por varios factores: *1)* el grupo petrolero contó con mayores recursos y mejor organización; *2)* las decisiones políticas que afectaban al grupo petrolero estuvieron más frecuentemente en manos del jefe del Ejecutivo debido a su importancia, y *3)* la acción oficial antagonizó a los petroleros con mayor frecuencia que a sus colegas mineros.

El acceso al nivel del gabinete estuvo siempre al alcance de ambos grupos. Algunas veces sirvió para influir directamente en las decisiones presidenciales y otras en su ejecución. En determinadas ocasiones el grupo petrolero y algunas empresas mineras fueron capaces de conseguir apoyo considerable de un ministro con objeto de contrarrestar la influencia negativa de otros miembros de los altos círculos oficiales.

Las autoridades locales constituyeron una tercera vía

[43] Un ejemplo de tres casos que tuvieron lugar en 1916, 1923 y 1935 en NAW, 812.504/23-25 y 514, 812.63/856.

para canalizar las peticiones de los grupos pero, debido al carácter centralista del sistema político mexicano, con el paso del tiempo las cuestiones resueltas a este nivel fueron cada vez de menor importancia; pese a la tendencia centralizadora, las autoridades locales continuaron siendo fuente de decisiones políticas que afectaron a mineros y petroleros, especialmente en lo que se refiere a la elaboración de códigos laborales y reglamentación; cuando las decisiones de las autoridades locales no eran aceptables para los grupos o para algunas compañías, llevaron su caso ante las autoridades federales a fin de detener o anular las decisiones de la autoridad local.

VII. LAS TÁCTICAS DE LOS GRUPOS

El examen de las tácticas utilizadas por los grupos de presión mineros y petroleros en México ha seguido muy de cerca la clasificación propuesta por David Truman y Jean Meynaud.[1] Las seis formas principales de presión van desde aquellas en que el potencial de conflicto se reduce al mínimo hasta aquellas en que éste adquiere su máxima expresión. En este orden, son: *1)* persuasión, *2)* propaganda, *3)* corrupción, *4)* amenazas y sanciones, *5)* sabotaje, y *6)* violencia.

Persuasión

En numerosas ocasiones los representantes de los intereses mineros y petroleros dirigieron sus peticiones a las autoridades mexicanas enfatizando las ventajas mutuas que podría tener la línea de acción propuesta por ellos, así como las desventajas que podría traer consigo la interferencia gubernamental en sus actividades. Los puntos alrededor de los cuales ambos grupos trataron de centrar una política de interés mutuo surgieron de los

[1] David B. Truman, *The Governmental Process, Political Interest and Public Opinion,* Nueva York, Alfred A. Knopf Publishers, 1962, p. 224; Jean Meynaud, *Les groupes de pression,* París, Presses Universitaires de France, 1960, pp. 54-63.

deseos de las autoridades revolucionarias de lograr que se reiniciara la corriente de capital extranjero que había sido detenida por la Revolución[2] y que las industrias minera y petrolera trabajaran a plena capacidad, con objeto de proveer la mayor cantidad posible de empleos y recursos fiscales. Así, por ejemplo, a partir de 1921 los representantes de las compañías petroleras insistieron repetidamente en que sólo el respeto absoluto de sus derechos anteriores a 1917 permitiría que la industria petrolera mexicana volviera a ser tan importante como en el pasado. El mismo efecto tendrían medidas tales como la reducción de impuestos, la limitación de las demandas obreras y la eliminación de reglamentaciones innecesarias.[3] En 1928, a raíz del llamado acuerdo Morrow-Calles, el gobierno modificó la Ley Petrolera, descorazonó las demandas laborales y decidió poner a prueba las posibilidades de cooperación con las compañías petroleras en los términos demandados; sin embargo, la producción no recuperó su nivel anterior, y era lógico, ya que la baja no había tenido el origen político sugerido por las compañías sino que se debía al agotamiento de las reservas conocidas. Poco después las autoridades expresaron

[2] Acerca de los deseos del gobierno mexicano de recibir inversiones extranjeras directas o indirectas véase Álvaro Obregón, *Campaña política del C... candidato a la presidencia de la República, 1920-1924,* 5 vols., México, s. e., 1923, pp. 53, 76 y 587-588.

[3] Respecto a estas negociaciones entre las compañías petroleras y las autoridades mexicanas consúltese la comunicación del presidente de la APPM al DE, 23 de junio de 1924. NAW, 812.6363/1510; Gobierno de México, *La verdad sobre la expropiación de los bienes de las empresas petroleras,* México, Talleres Gráficos de la Nación, 1949, pp. 107-118; D. R. Richberg, *Alegato sobre la cuestión petrolera en México,* México, Comisión de Estudios de la Presidencia, 1940.

su descontento y consideraron que, a pesar de su actitud razonable, las compañías petroleras actuaban de mala fe presionando para obtener mayores concesiones; las empresas, por su parte, insistieron en que las modificaciones a la legislación petrolera no habían ido tan lejos como era menester y que aún no podían arriesgarse a realizar las grandes inversiones que demandaba la reorganización de la industria en México.[4] Después de este intento fallido de cooperación, ni el gobierno mexicano ni las compañías volvieron a tener actitudes tan conciliadoras. El grupo minero, por su parte, no necesitó elaborar un plan de cooperación tan detallado como el propuesto por las compañías petroleras; sin embargo, las grandes empresas trataron en ciertos momentos de llegar a entendimientos parciales con las autoridades locales para solucionar satisfactoriamente problemas como el desempleo o la baja de impuestos. En más de una ocasión se llegó por este camino a alcanzar un *modus vivendi* aceptable a ambas partes.[5] En general, los representantes de los grupos no negociaron nunca con las autoridades mexicanas exclusivamente en términos de ventajas mutuas. Este argumento casi siempre se mezclaba con otros menos amistosos.

[4] Véanse México, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *La industria, el comercio y el trabajo en México durante la gestión administrativa del señor gral. Plutarco Elías Calles,* México, Tipografía Galas, 1928, vol. I, pp. 429-430; Ludwell Denny, *We Fight for Oil,* Nueva York, Alfred A. Knopf, 1928, pp. 88-89.

[5] Un ejemplo de este tipo de arreglos locales fue la relación entre una compañía minera estadounidense y el general Murguía en Chihuahua; NAW, Cobb al DE, 17 de septiembre de 1917, 812.63/490.

Propaganda

La propaganda de los grupos de interés tiene por objeto controlar, a través de la palabra o sus sustitutos, las actitudes y en consecuencia el comportamiento de un número de personas ajenas, pero cuya conducta les interesa en relación con un problema controvertido.[6]

En el siglo XX los grupos de presión han utilizado la propaganda ampliamente para lograr que sus puntos de vista sean aceptados por la mayoría de los elementos políticamente importantes de una sociedad determinada.[7] La primera corporación estadounidense que empleó sistemáticamente la propaganda como táctica para defender sus intereses frente al público fue precisamente la Standard Oil Company.[8] No es sorprendente, por lo tanto, que en México el grupo petrolero fuera el que utilizara la propaganda más intensamente para demostrar a la "opinión pública" que los intereses de sus compañías y el interés nacional de Estados Unidos y de México estaban siendo afectados negativamente por las políticas petroleras de los gobiernos revolucionarios en México.[9]

La propaganda de los petroleros estuvo dirigida tanto al público mexicano como al estadounidense. En este último caso, se trataba de crear una base de opinión pública para que las demandas de protección formuladas por los

[6] D. B. Truman, *op. cit.*, p. 223.

[7] R. A. Dahl, Mason Haire y Paul F. Lazarsfeld, *Social Science Research on Business: Product and potential*, Nueva York, Columbia University Press, 1959, p. 30.

[8] D. B. Truman, *op. cit.*, pp. 213-215.

[9] Examínense las publicaciones de la Standard Oil hechas después de la expropiación de 1938.

petroleros al Congreso, al Departamento de Estado, y a otros funcionarios en Washington, fueran recibidas con simpatía. Esta propaganda se difundió principalmente a través de los periódicos, pero en ocasiones también se hizo a través de folletos y libros. El *New York Times* y el *Wall Street Journal* se encontraron siempre entre los periódicos estadounidenses más importantes que apoyaron el punto de vista de las compañías petroleras en el caso de México. Como ha mostrado Burt M. MacConnell, los periódicos locales estadounidenses también fueron utilizados en la campaña de propaganda, sobre todo cuando ésta llegó a su clímax en el momento de la expropiación, en 1938. La edición de un número especial del *Atlantic Monthly* ese año, que presentó el punto de vista de las compañías frente al gobierno mexicano, fue uno de los mayores esfuerzos en esta campaña de propaganda.[10] No se tiene evidencia

[10] Respecto a la edición del *Atlantic Monthly* titulada "Trouble Below the Border", véase JDP, Daniels a Bower, 6 de septiembre de 1938, caja 732. Hay cientos de artículos en los periódicos estadounidenses contra la política mexicana sobre petróleo de 1917 a 1942. Una selección de los más representativos que aparecieron en *The New York Times* incluiría los publicados el 15 de marzo, 12 de abril y 16 de noviembre de 1917; 14 de marzo de 1918; 18 de enero, 26 de octubre y 11 de diciembre de 1919; 17 de marzo de 1921; 24 de agosto de 1924 y 10 de febrero de 1927. En 1928 *The New York Times* no apoyó el punto de vista de las compañías según el cual el acuerdo Calles-Morrow no había resuelto su problema. Esta oposición temporal puede verse en los artículos publicados en *The New York Times* el 7 de enero, 28 y 29 de marzo de 1928. Durante este periodo la posición de las compañías fue expresada por *The Wall Street Journal,* ediciones de 28 y 30 de marzo y 4 y 28 de abril de 1928. Al iniciarse la confrontación con Cárdenas, *The New York Times* volvió al lado de las compañías; véanse sus artículos del 25 y 30 de marzo, 25 de junio, 9 de septiembre, 10 de diciembre de 1938; 20 de enero de 1939; 3 de octubre y 20 de noviembre

anterior a 1938 sobre la forma exacta en que operaba la propaganda de las compañías petroleras. Ese año se estableció en Nueva York una oficina especial encargada de proveer una "orientación adecuada" a todas las noticias relacionadas con la cuestión petrolera publicadas en Estados Unidos y distribuidas por las agencias internacionales. Sus representantes fueron muy diligentes en el establecimiento de contactos con los directores de los grandes periódicos y en darles sus puntos de vista sobre el problema.[11]

La situación en México fue distinta. Al principio de la Revolución los intereses norteamericanos expresaron con frecuencia sus puntos de vista a través de *The Mexican Herald,* que dejó de imprimirse en 1913 para reaparecer por un tiempo en 1915, pero sometiéndose a la censura gubernamental; poco después se cerró definitivamente.[12] De hecho, los gobiernos de la Revolución no permitieron, salvo al principio, que la prensa difundiera libremente los puntos de vista de sus antagonistas. En más de una ocasión se suprimieron noticias o periódicos completos y se expul-

---

de 1941. El libro de Burt Mac Connell, *Mexico at the Bar of Public Opinion,* Nueva York, Mail and Express Publishing Company, 1939, es una buena recopilación de cientos de editoriales contra la política petrolera mexicana publicados en periódicos estadounidenses, nacionales y locales. Buenos ejemplos de las publicaciones de las compañías son: Association of Producers of Petroleum in Mexico, *Current Conditions in Mexico,* México, s. e., 1933 y *Petroleum Concesions,* . Véase también el folleto de la Huasteca Petroleum Company y de la Standard Oil of California, *Expropiación: Un estudio de los hechos, causas, métodos y efectos de la dominación política de la industria en México,* s. l., s. e. [1938].

[11] JDP, 28 de noviembre de 1939, caja 734. Véase también J. Daniels, *op. cit.,* p. 225.

[12] NAW, la Emb. EUA al DE, 15 de febrero de 1913 y 2 de febrero de 1915, 812.918/28-35.

só a periodistas extranjeros críticos a la posición gubernamental.[13] En momentos cruciales se impidió la circulación en el país de publicaciones estadounidenses críticas de la política mexicana; entre éstas destacaron el *New York Times,* el *Washington Post, The Saturday Evening Post, Time Magazine y* otras.[14] En estas circunstancias, los grupos industriales en pugna con el gobierno difícilmente podrían haber tenido una prensa propia.

Los periódicos mexicanos más importantes de la época, *El Universal y Excélsior,* fundados en la segunda década del siglo, eran conservadores, en términos generales, con una actitud más bien favorable al capital extranjero y a la política estadounidense en general.[15] Hay evidencia de que la propia embajada estadounidense estuvo dispuesta a dar apoyo financiero a *El Universal* durante la primera Guerra Mundial.[16] La Cámara Americana de Comercio tuvo una actitud similar.[17] En los años veinte ese periódico fue acusa-

[13] En relación con la censura de periódicos y agencias de noticias véase NAW, Wilson al DE, 28 de marzo y 2 de abril de 1912. 812.918/18-20; el CGDEUA al DE, 31 de julio de 1925, 812.911/151 y 16 de marzo de 1929, 812.91/34. La expulsión de periodistas era muy frecuente en 1925-1927. El corresponsal de *The New York Times* fue expulsado en agosto de 1927 y nuevamente en 1938.

[14] Véanse los distintos casos en los documentos clasificados bajo NAW, 812.91, 812.911 y 812.918.

[15] Esto fue así especialmente en el caso de *El Universal.* Al respecto puede consultarse el informe del CGDEUA, 16 de marzo de 1929, NAW, 812.91/34.

[16] Sin embargo, en esa ocasión la Emb. EUA decidió que la situación del periódico no era mala desde el punto de vista financiero y no le dio al dueño todo el dinero que había pedido y que había sido aprobado por Washington; NAW, División de Asuntos Mexicanos al SDDE, 1 de junio de 1917, 812.911/19 y Fletcher al DE, 8 de agosto de 1917, 812.911/46.

[17] NAW, el CGDEUA al DE, 26 de enero de 1918, 812.911/65-67.

do por *Excélsior* de tener contactos directos con la compañía petrolera El Águila.[18] En 1919 las compañías petroleras establecieron una relación especial con otro periódico de la ciudad de México, *El Demócrata,* pero se trataba de una publicación de menor importancia.[19] Pese a ello, no es posible decir que los grupos petroleros o mineros llegaron a establecer una relación tan estrecha y permanente con la prensa mexicana como lo hicieron con la estadounidense.

Si bien es cierto que la gran prensa mexicana tendió a mostrar una actitud de duda, cuando no francamente negativa, hacia muchas de las políticas de nacionalismo económico del gobierno mexicano, su posición fue muy clara en las crisis por controversias entre las compañías extranjeras y el gobierno mexicano: su apoyo al régimen era completo. La razón de esta conducta es que el gobierno siempre encontró la manera de presionar a estos periódicos para que aceptaran la línea oficial. No es sorprendente, por lo tanto, encontrar en el mismo periódico editoriales muy cercanos en el tiempo que presentan puntos de vista opuestos. Algunos de estos editoriales fueron, de hecho, escritos en los ministerios gubernamentales, y no en las oficinas de redacción.[20] En épocas de crisis aun los anuncios pagados de las compañías extranjeras fueron rechazados por los diarios debido a la presión gubernamental.[21] Cuando la expropiación petrolera, los petroleros sólo pudieron con-

[18] *Excélsior,* 3 de abril de 1923; *El Universal,* 4 de abril de 1923.

[19] NAW, 812.6363/548.

[20] Según el EDEUA, el editorial de *Excélsior* del 18 de enero de 1926 en apoyo de la política petrolera del gobierno había sido escrito en la Secretaría de Industria y se obligó al periódico a publicarlo; NAW, la Emb. EUA al DE, 21 de enero de 1926, 812.918/56.

[21] NAW, Sheffield al DE, 16 de diciembre de 1925, 812.918/55.

ducir su campaña de propaganda en México a través de un periódico derechista, relativamente pequeño, el *Omega,* y de una revista mensual, *El Economista Mexicano, las* que debido a su poca importancia pudieron adoptar esa posición.

El grupo minero no trató nunca de desarrollar una campaña de propaganda tan elaborada como los petroleros ni en Estados Unidos ni en México: no lo necesitó. Sólo aparecieron en la prensa nacional artículos ocasionales en apoyo de ciertas demandas de los mineros estadounidenses.[22] A nivel regional fue diferente, ya que algunas compañías mineras contaron con buena prensa.[23]

Corrupción

La corrupción de la administración pública por el sector empresarial parece ser un fenómeno común en las sociedades contemporáneas en proceso de modernización, especialmente cuando los líderes de este sector no son admitidos dentro de los círculos de la élite política por su condición de extranjeros.[24] Evidencias indirectas llevan a suponer que el cohecho fue un instrumento de influencia sobre el sector público, empleado con frecuencia por mineros y petroleros, sobre todo en relación con los niveles intermedios de la estructura administrativa. Infortunadamente este renglón, debido a su connotación moral tan

[22] En *The New York Times* o en el *Mining and Engineering World,* por ejemplo.

[23] Estos informes consulares sugieren que, por ejemplo, la Cananea trató de suprimir en 1922 un periódico poco amistoso; NAW, el CDEUA en Nogales al DE, 22 de agosto de 1922, 812.918/47.

[24] Véase al respecto el modelo de una "sociedad prismática" y el papel de la corrupción en el libro de Fred Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society,* Boston, Houghton, 1964.

negativa, es particularmente difícil de documentar; existe evidencia sobre ciertos intentos de los grupos mineros y petroleros de influir a través de dádivas en la conducta de algunos legisladores nacionales y estatales.[25] También hay pruebas de que en alguna ocasión se distribuyeron dádivas entre los miembros del Departamento del Trabajo para solucionar un conflicto laboral en términos favorables a las empresas.[26] En caso de que la corrupción se hubiera intentado a los niveles más altos de la estructura política, no hemos encontrado material para probarlo ni siquiera de manera indirecta; posiblemente esto sea un indicador de que en esa esfera no era la táctica más adecuada; sin embargo, esa posibilidad no se puede hacer a un lado de manera definitiva.

Amenazas y sanciones

Las amenazas más comunes hechas por los mineros y los petroleros al gobierno mexicano estuvieron relacionadas con represalias económicas, intervención diplomática y, en

[25] De acuerdo con el general Mújica (uno de los artífices del artículo 27 de la Constitución de 1917), el grupo petrolero trató de sobornar a algunos de los miembros del Congreso Constituyente; Armando de Maria y Campos, *Mújica: Crónica biográfica,* México, CEPSA, 1939, p. 134. En 1919 la Emb. EUA informó al DE que un grupo de senadores y diputados estaban ligados a los intereses de las compañías petroleras; véase NAW, 812.6363/446 y 548. La relación entre los propietarios de minas en Sonora y la legislatura local se describe en el informe del CDEUA en Nogales, 15 de marzo de 1920, NAW, 812.504/208. Algunas veces las compañías no pagaron por los servicios del propio funcionario sino por los de un tercero; esta información fue proporcionada por Shoonfield al DE 28 de octubre de 1926, en relación con el senador Ezequiel Salcedo, NAW, 812.504/818.

[26] NAW, el CGDEUA al DE, 16 de octubre de 1936, 812.514/1628.

algunos casos, con la intervención armada. Tanto los grupos como el gobierno mexicano estuvieron siempre conscientes de estas posibilidades y las circunstancias en que podían materializarse: eran parte intrínseca de las "reglas del juego" entre ambos. Algunas de estas reglas fueron tan evidentes que no necesitaron referencia explícita. Éste era el caso de la protección diplomática. En ningún caso los grupos intentaron negociar con el gobierno mexicano bajola premisa de que si no se seguía determinada política pedirían la protección de su gobierno; se sabía de antemano que así lo harían. Las amenazas económicas fueron más explícitas. De tiempo en tiempo, mineros y petroleros pidieron al gobierno dar marcha atrás en sus políticas "negativas" respecto a sus derechos de propiedad, impuestos y demandas laborales o, en caso contrario, cerrarían total o parcialmente sus establecimientos industriales,[27] no desarrollarían una expansión de actividades ya planeadas,[28] o impedirían a otros consorcios o grupos acudir en ayuda del gobierno mexicano.[29] La amenaza de intervención armada la utilizaron abiertamente las compañías petroleras en Tampico durante la guerra civil; desde el principio de la Revolución hasta los años veinte frente a ese puerto estuvieron anclados navíos de guerra estadounidenses, algunas veces acompañados de barcos de otras nacionalidades. Estas amenazas se formularon directamente, a través del cónsul de Estados Unidos y de los oficiales de la marina estadounidense,[30] y tuvieron

[27] NAW, el CDEUA en El Paso al DE, 2 de noviembre de 1917, 812.63/499; el CDEUA en Sonora al DE, 15 de marzo de 1920, 812.504/208.

[28] NAW, informe de la APPM del 20 de mayo de 1931, 812.6363/2731; Daniels al DE, 18 de octubre de 1937, 812.5045/576.

[29] NAW, Fletcher al DE, 1917, 812.51/322.

[30] Una serie de comunicaciones al respecto, entre las autoridades

como objeto forzar a las autoridades locales a proteger a las compañías contra las demandas laborales y la violencia.

Sabotaje a la acción gubernamental

Esta táctica se ejerció en dos formas diferentes: abstención de cooperación y represalias económicas. En ambas, la acción de los intereses petroleros fue más efectiva que la de los mineros. La coordinación de sus políticas y la cohesión de su grupo tuvieron como resultado una mayor alteración en las políticas gubernamentales que aquella causada por las acciones individuales o colectivas de pequeños grupos de mineros; éstas sólo fueron efectivas a nivel local.

La falta de cooperación adquirió especialmente importancia durante los gobiernos de Madero y Carranza; ambos presidentes pidieron a las compañías petroleras que proporcionaran al gobierno federal los datos e información necesarios para que el secretario de Hacienda pudiera regular sus actividades de manera eficiente; este pedido tuvo un carácter obligatorio, pero las compañías nunca lo cumplieron.[31] Debido a esta decisión de los petroleros de proporcionar la menor información posible, la Comisión de Expertos de 1937 pasó grandes dificultades para hacer un estudio completo de la situación de la industria petrolera.[32]

---

mexicanas, los funcionarios estadounidenses y los petroleros, se encuentra en NAW, 812.504/85-129.

[31] El decreto de Madero se promulgó el 11 de julio de 1912 y el de Carranza el 19 de septiembre de 1915. Véase también el análisis del exembajador Reuben Clark, Jr., titulado "The Oil Settlement with Mexico", en *Foreign Affairs*, vol. VII, julio de 1929, p. 600.

[32] La difícil situación de la Comisión de Expertos y la falta de información están descritos por Jesús Silva Herzog, *Historia de la expropiación petrolera*, México, Cuadernos Americanos, 1963

Las represalias económicas ejercidas por los grupos estudiados adoptaron varias formas. Se ha dicho ya que el gobierno mexicano solicitaba frecuentemente el pago adelantado de los impuestos petroleros y mineros. En algunas ocasiones se aceptó su petición,[33] pero hay pruebas de que por lo menos tres veces el grupo petrolero, basándose únicamente en consideraciones políticas, rehusó conceder los préstamos solicitados por el gobierno mexicano.[34] Otra forma de represalia económica usada tanto por los mineros como por los petroleros fue la suspensión de sus actividades, con lo que provocaban desempleo y falta de ingresos al fisco por concepto de impuestos. Las compañías petroleras utilizaron plenamente esta arma económica en 1921, cuando sus impuestos constituían más de 20% del presupuesto federal;[35] en 1922, cuando disminuyó la producción petrolera debido al agotamiento de los depósitos, el gobierno mexicano creyó que la escasez era artificial, y las com-

[33] En 1924, por ejemplo, la Huasteca Oil Company prestó al gobierno mexicano seis millones de dólares. En 1930, 1932 y 1936 hubo acuerdos similares con grupos de empresas; NAW, Sheffield al DE, 24 de diciembre de 1924, 812.51/1130 y el documento 1145; Morrow al DE, 21 de agosto de 1930, 812.51/1616; el agregado militar al DE, 15 de noviembre de 1932, 812.51/1897, 1898 y el CGDEUA al DE, diciembre de 1936, 812.51/2186. El caso de un préstamo similar de los mineros al gobierno fue hecho por la ASARCO en 1937 por un millón de dólares; NAW, Boal al DE, 12 de marzo de 1937, 812.51/2193 1/2.

[34] Esto sucedió en 1921, 1923 y 1931; NAW, T. W. Lamont del Comité de Banqueros al DE, 17 de agosto de 1921, 812.51/790; Summerlin al DE, 13 de diciembre de 1923, 812.51/10002 y memorándum de conversación entre Clark y el gerente de la Huasteca, en 1931, 812.512/3564.

[35] Summerlin al DE, 21 de agosto de 1921, 812.6363/949; Gobierno de México, *El petróleo de México. Recopilación de documentos oficiales de orden económico de la industria petrolera con una introducción que resume sus motivos y consecuencias,* México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1963, p. 19.

pañías no intentaron contradecirlo; por el contrario, consideraron útil explotar el error del gobierno mexicano para obligarlo a ceder en sus posiciones.[36] También los mineros usaron la represalia económica, especialmente en 1916 y 1917, cuando informaron a los gobiernos mexicano y estadounidense que habían suspendido sus actividades debido a los altos impuestos, a las excesivas demandas laborales y a la inseguridad prevaleciente en sus regiones. Dos ejemplos importantes de esta táctica se encuentran en la suspensión de actividades de la Cananea Copper Company en 1917, y de la ASARCO en 1918.[37]

Otras represalias de tipo económico se ejercieron en forma menos directa. En 1933, cuando las empresas petroleras negociaban con el gobierno mexicano respecto a algunas demandas laborales, sacaron su capital fuera del país y lograron sembrar el pánico entre los capitalistas nacionales y extranjeros.[38] En 1937, cuando las compras regulares de plata mexicana por el Departamento del Tesoro estadounidense eran extremadamente importantes (cinco millones de onzas al mes) y se realizaban otras compras críticas no regulares (por ejemplo, 35 millones de onzas en diciembre de 1937), el secretario del Tesoro hizo ver que la continuación de tales compras dependía de las políticas del

[36] NAW, Informe de la APPM al gobierno mexicano, 20 de mayo de 1931, 812.6363/ 2731; *El Universal,* 2 de noviembre de 1928.

[37] NAW, Guanajuato Reduction and Mines Company al DE, 8 de septiembre de 1916, 812.63/182; el CDEUA en Nogales al DE, 15 de septiembre de 1916 y 25 de octubre de 1917, 812.63/184 y 496; el CDEUA en Aguascalientes al DE, 9 de marzo de 1918, 812.512/1905.

[38] NAW, el agregado comercial al DE, 8 de septiembre de 1937, 812.51/2223; J. Silva Herzog, *Petróleo mexicano,* Fondo de Cultura Económica, 1941, pp. 18-19; Merril Rippy, *Oil and the Mexican Revolution,* Leiden, E. J. Brill, 1972, p. 76.

gobierno mexicano hacia el capital extranjero;[39] cuando se realizó la expropiación petrolera, las compras estadounidenses de plata mexicana prácticamente cesaron.[40] Los petroleros establecieron simultáneamente un boicot efectivo de la industria nacionalizada; los mercados tradicionales que absorbían 50% de la producción petrolera mexicana se perdieron y se sustituyeron parcialmente por las compras de los países del Eje, que pagaban precios menores a los prevalecientes en el mercado mundial. Con la guerra se perdieron también estos mercados.[41] Por otra parte, los petroleros lograron que las compañías norteamericanas y europeas no vendieran equipo y refacciones al gobierno mexicano.[42] Las empresas mineras nunca pudieron llevar a cabo una represalia económica de tales proporciones; en primer lugar, no lo necesitaron y aun si las circunstancias lo hubieran requerido, es dudoso que hubieran sido capaces de ello, por lo diverso de su producción y el grado relativamente menor de monopolización.

Las demandas que hacían los propietarios de minas y los petroleros a sus representantes diplomáticos se encaminaban a reforzar las represalias económicas con otras de carácter diplomático; a pesar de que contrariaban los procedimientos internacionales entonces aceptados, constante-

[39] NAW, Mem. del asesor en asuntos internacionales económicos al DE, 31 de diciembre de 1937, 812.51/2255.

[40] D. E. Cronon, *The Cabinet Diaries of Josephus Daniels, 1913-1921,* Lincoln, University of Nebraska Press, 1963, pp. 190-191.

[41] Betty Kirk, *Covering the Mexican Front: The Battle of Europe Versus America,* Norman, University of Oklahoma Press, 1942, p. 166; *Apuntes autobiográficos,* México, Librería de Manuel Porrúa, 1950, vol. II, p. 272.

[42] Una discusión sobre los efectos del boicot y el sabotaje se encuentra en J. Silva Herzog, *Petróleo mexicano,* México, Fondo de Cultura Económica, 1941.

mente se utilizó la intervención diplomática "preventiva". Este patrón de conducta fue similar en el caso de los petroleros y de los mineros: pedir a Washington y a Londres que impidieran la formulación de ciertas políticas por parte de México, independientemente de su constitucionalidad.[43, 44] Cuando, a pesar de su oposición, una ley determinada se promulgaba, continuaban pidiendo protección, sin importar que no se hubieran agotado o los recursos legales locales o siquiera apelado a ellos. La petición formal de protección al Departamento de Estado se hacía directamente o a través de los miembros del Congreso.[45] Esto sucedió también en el caso de problemas fiscales que supuestamente no podían ser objeto de protección diplomática.[46] Se pedía protección diplomática inclusive en el caso de conflictos puramente administrativos, tales como los laborales.[47] Por

[43] AREM, L-E 547, t. XV, leg. 3, f. 27.

[44] Véanse, por ejemplo, las protestas de los petroleros contra una ley petrolera posiblemente confiscatoria en 1925 en NAW, APPM al DE, 9 de diciembre de 1925, 812.6363/1601.

[45] Las peticiones de protección contra los decretos de Villa y Carranza son numerosas. Un ejemplo es la del 4 de mayo de 1915 contra Villa y la del 14 de septiembre de 1915 contra Carranza. Éstas fueron peticiones de los mineros y se encuentran en NAW, 812.63/13 - 128; 812.512/915af; 812.63/191 y ss. En el caso de las demandas de los petroleros véanse las de febrero de 1918 en NAW, 812.6363/290 y ss.

[46] A. H. Teller, *Mexican Claims Commissions: 1923-1934. A Study in the Law and Procedure of International Tribunals,* Nueva York, Macmillan, 1935. Para la situación que apareció a raíz de la expropiación petrolera véanse J. Daniels, *Shirt-Sleeved Diplomat,* Chapell Hill, University of North Carolina Press, 1947, p. 221; D. E. Cronon, *Josephus...;* M. Rippy, *op. cit.;* Bryee Wood, *The Making of Good Neighbor Policy,* Nueva York, Columbia University Press, 1961, p. 186 y ss.

[47] Las peticiones de protección diplomática hechas por los petroleros en ocasión de la disputa laboral en 1924 pueden encontrarse en NAW,

su parte, los intereses mineros, especialmente después de 1920, tendieron a resolver sus controversias con el gobierno mexicano directamente, y menos a través de la intervención diplomática, debido, en parte, a que las discrepancias fueron menos importantes, y también a que las empresas pequeñas eran más vulnerables a las represalias mexicanas.

VIOLENCIA

El empleo de la violencia contra el gobierno no fue una táctica muy común pero tanto petroleros como mineros dispusieron de dos instrumentos: *1)* la incitación a Washington para que llegara a una intervención armada en México, y *2)* la incitación a grupos descontentos mexicanos para que efectuaran movimientos contrarrevolucionarios que favorecieran una política diferente y más positiva en relación con el capital extranjero. Durante el periodo de la lucha armada ciertos miembros del grupo minero trataron, infructuosamente, de persuadir a las autoridades estadounidenses de la conveniencia de una intervención armada temporal en México.[48] Una vez que hubo pasado el periodo de mayor violencia esta actitud desapareció, y no hay prueba de que grupos mineros hayan persistido en

812.104/533 y ss. Para las peticiones de la misma naturaleza provenientes de los propietarios de minas pueden verse las formuladas el 14 de mayo de 1935 y el 25 de enero de 1936 en NAW, 812.504/1540 y 812.63/873.

[48] Véase la carta de un minero en que establece que los mineros en Aguascalientes pensaban que era aconsejable una intervención armada estadounidense en México, NAW, Walter T. Daniel al DE, 19 de marzo de 1915, 812.63/98. Otras proposiciones similares son Thomas B. Claxton de los Farmers and Mechanics, Mutual Insurance Association of Bucks Co., al presidente Wilson, 16 de noviembre de 1916, 812.63/229 y el abogado de un minero al DE, 16 de noviembre de 1916, 812.63/295.

sus actividades subversivas. Por lo que respecta a las empresas petroleras, aunque no usaron la violencia como su táctica principal, sí tendieron a recurrir a ella más frecuentemente que el grupo minero; por otra parte, sus demandas a Washington de una intervención armada recibieron una consideración más seria por el gobierno estadounidense que las de los mineros, debido quizás al valor estratégico del petróleo. De acuerdo con el secretario de Marina de Wilson, Josephus Daniels, entre 1920 y 1921 Doheny y el secretario de Estado Robert Lansing favorecieron abiertamente la invasión de la región petrolera mexicana.[49] Las peticiones petroleras en favor de una intervención militar comenzaron desde 1913[50] y fue sólo la política conciliadora de Obregón hacia los intereses petroleros, a partir de 1922, lo que aparentemente desalentó la solución militar de los problemas en este campo. En 1927, cuando Calles reinició los esfuerzos de los gobiernos mexicanos por aplicar el artículo 27 en materia petrolera, se volvió a considerar la posibilidad de una intervención militar en México. Las

[49] D. E. Cronon (coord.), *The Cabinet Diaries of Josephus Daniels 1913-1921,* Lincoln, University of Nebraska Press, 1963, p. 590.

[50] El 14 de julio de 1913 un grupo de 245 estadounidenses en Tampico le pidió al presidente Wilson protección militar; WWP, exp. VI, caja 119-93 A. En 1916 el senador Fall –notoriamente ligado a los intereses petroleros– insistió en una solución militar al problema mexicano, James M. Callahan, *American Foreign Policy in Mexican Relations,* Nueva York, The Macmillan Co., 1932, pp. 566-567. El barco *Annapolis* informó al Departamento de la Marina, el 25 de julio de 1917, que su comandante había anunciado a las autoridades mexicanas que intervendría para proteger las propiedades petroleras si las autoridades no podían manejar adecuadamente el problema petrolero; NAW, 812.504/130. Véase también NAW, Mem. de conversación entre los representantes petroleros y el SDE, 8 de enero de 1920, 812.6363/641.

compañías apoyaron plenamente estos planes.[51] Aunque no hay evidencia clara al respecto, existen indicios de que después de la expropiación de 1938 las empresas petroleras llegaron a considerar la conveniencia de una solución militar al problema de la restitución de sus propiedades.[52]

Desde un principio las compañías petroleras utilizaron la subversión como forma de presionar al gobierno mexicano. Por ejemplo, en 1911 la Standard Oil Company (N. J.) asociada con la Pierce, ofreció apoyo financiero a Madero en su lucha contra Díaz. Las compañías estadounidenses consideraban que el viejo dictador había ido demasiado lejos en su favoritismo hacia los intereses petroleros ingleses en México.[53] Existe amplia evidencia del apoyo financiero dado por las compañías petroleras al general Manuel Peláez, que dominó la región petrolera de 1914 a 1920, y que favoreció la posición de las compañías contra la Constitución de 1917 y los decretos de Carranza. Las empresas nunca negaron esta relación, pero adujeron que sus pagos a Peláez eran forzados.[54] Sin embargo, en su correspondencia con el Departamento de Estado es clara su satisfacción con Peláez y el deseo de preservar su hegemonía

[51] Willy Feuerlein y Elizabeth Nanan, *Dólares en la América Latina,* México, Fondo de Cultura Económica, 1944, pp. 120-121; Guy Stevens, *Current Controversies with Mexico, Addresses and Writings,* s. p. i., pp. 130-141; J. W. Callahan, *op. cit.,* pp. 607-608.

[52] JDP, Daniels al DE, 30 de agosto de 1938, caja 750.

[53] Cosío Villegas dice que si bien el contacto entre los representantes de Madero y los de la compañía petrolera tuvo lugar, no hay evidencia documental en torno a la transacción misma. Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida política exterior. Segunda parte,* México, Hermes, 1960, pp. 404-409.

[54] NAW, las compañías petroleras al DE, 8 de marzo de 1918, 812. 6363/372.

regional, así como de impedir que las tropas de Carranza llegaran a desalojar al general rebelde.[55] Aún más, el cónsul estadounidense en Tampico informó que en opinión de los petroleros en esos años la región petrolera debía ser separada de México y convertirse en una entidad autónoma; Peláez sería el instrumento de esa secesión.[56] Todavía en 1923 algunos cónsules mexicanos en Estados Unidos informaron que los petroleros mantenían contacto con Peláez, con el general Pablo González y con Cantú, el exgobernador de Baja California –todos ellos exiliados en Estados Unidos–, y que planeaban la ocupación de la región petrolera.[57] Después de la expropiación petrolera de 1938 un funcionario de la Standard Oil (N. J.) le dijo al embajador Daniels que iba a ocurrir una rebelión contra Cárdenas.[58] La información era correcta, pero la rebelión de Saturnino Cedillo no progresó; Cárdenas la suprimió rápidamente y con un mínimo de fuerza. No hay pruebas suficientes para demostrar una relación directa entre la rebelión cedillista y las actividades de las compañías petroleras, pero sí hubo contactos entre ambos.[59]

En suma, los grupos minero y petrolero utilizaron, en su relación con el gobierno mexicano, una amplia variedad de tácticas de presión. En un extremo se encontraron aquellas tácticas que enfatizaron las potencialidades de mutuo

[55] NAW, 812.6363/356.

[56] NAW; el CDEUA en Tampico al DE, 22 de julio de 1917, 812.504/129.

[57] AREM, L-E 709, R. T. 100, leg. 1, f. 1 y L-E 863, R. leg. 10, ff. 1-10.

[58] JDP, Daniels a su hijo, 9 de abril de 1938, caja 7.

[59] Algunas piezas de evidencia de la cooperación entre Cedillo y las compañías petroleras se encuentran en Fernández Boyoli y Enrique Marrón de Angelis, *Lo que no se sabe de la rebelión cedillista*, México, s. e., 1938, p. 171.

beneficio que acarrearía una política de cooperación y amistad entre los grupos y el gobierno mexicano; en el otro extremo estuvo la violencia. Sin embargo, ambos grupos tendieron a depender más de las formas intermedias, tales como la protección diplomática y las amenazas de represalias económicas. Debido a su situación estratégica, a su poderío económico, a su conducta coherente y a la cooperación de su gobierno, los petroleros fueron, como grupo, más activos en el uso de todas estas tácticas que los propietarios de minas. Por su dominio mundial del mercado del petróleo las empresas que operaban en México pudieron imponer un boicot efectivo a la industria petrolera mexicana cuando fue nacionalizada; los mineros, en cambio, nunca coordinaron una suspensión general de las actividades mineras a nivel nacional. Individualmente, algunas de las grandes compañías mineras actuaron en forma semejante a las petroleras, pero no como grupo. En general, el grupo petrolero tendió más a usar la violencia como instrumento de solución de las controversias. Pero las amenazas de violencia fueron más numerosas que su empleo real.

VIII. LA EFECTIVIDAD DE LOS GRUPOS

Del examen de la legislación petrolera y minera, así como de las políticas laborales y fiscales, es posible deducir la efectividad de la presión de los grupos minero y petrolero sobre los gobiernos mexicanos del periodo.

La situación en la industria petrolera: legislacion, impuestos y política laboral

El examen de la legislación petrolera más importante nos lleva a la conclusión de que la presión del grupo petrolero no siempre alcanzó sus objetivos. Por lo menos se aprobaron dos leyes y un decreto fundamentales y se aplicaron a pesar de la completa oposición de los intereses petroleros; la primera fue el artículo 27 de la Constitución de 1917, la segunda la Ley Petrolera de 1925, y en tercer lugar el decreto expropiatorio de 1938. Por otra parte, más de una docena de proyectos de legislación fueron anulados o modificados por el grupo petrolero; en 1905 se propuso al Congreso retornar la propiedad del petróleo a la nación. Como en el caso del resto de los minerales, la propiedad absoluta se convertiría en meras concesiones. Díaz no apoyó la propuesta que objetaban los petroleros y el proyecto

se rechazó tras un breve debate.[1] En cuanto a la Constitución de 1917, el grupo petrolero se opuso a ella aun antes de que fuera promulgada.[2] Inmediatamente después de su promulgación Carranza comenzó a preparar su aplicación a través de la formulación de una ley orgánica destinada a regular la propiedad del petróleo de acuerdo con lo establecido en el párrafo XLVIII del artículo 27. El secretario de Industria, Comercio y Trabajo preparó por lo menos cuatro proyectos de ley que ni siquiera llegaron a discutirse en el Congreso; todos fueron rechazados rotundamente por las compañías.[3] En noviembre de 1917 Carranza presentó otro proyecto al Congreso para su consideración. Se trataba de un proyecto muy moderado: la nacionalización del subsuelo petrolero no sería general como presumía la Constitución, sino que iba a afectar solamente a aquellas áreas no desarrolladas por las compañías antes de 1917.[4]

[1] Merril Rippy, *Oil and the Mexican Revolution,* Leiden, E. J. Brill, 1972, p. 25; Salvador Mendoza, *La controversia del petróleo,* México, Imprenta Politécnica, 1921. Este libro contiene gran cantidad de documentos y una amplia exposición de la propuesta y de su debate.

[2] NAW, el DE a Silliman, enero 19 de 1916, y Silliman al DE, 21 y 26 de enero de 1916, 812.6363/203.

[3] Los proyectos están en NAW, 812.6363/302, 310 y 335 y en Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *Proyecto de ley del petróleo de los Estados Unidos Mexicanos,* México, Secretaría de Hacienda, 1918; la oposición de los petroleros puede verse en A. J. Pani, *Mi contribución al nuevo régimen,* México, Cultura, 1936, p. 245 y en NAW, la Emb. EUA al DE, 30 de mayo de 1917; las compañías petroleras al DE, 6 de junio de 1917, 812.6363/281, 285.

[4] Véase el proyecto original en México, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *Proyecto de ley orgánica del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo aprobado por la H. Cámara de Senadores y enviado a la H. Cámara de Diputados para su discusión,* México, Dirección de Talleres Gráficos, 1920.

El proyecto se retrasó obviamente para ciertos acomodos; después de un año pasó de la Cámara de Senadores a la de Diputados, y ahí se encontraba todavía cuando cayó el régimen de Carranza, en 1920. Durante la presidencia de Obregón se hicieron varios intentos por formular una ley que satisficiera al grupo petrolero pero sin negar enteramente el espíritu del artículo 27. Estos intentos se realizaron en 1921, a fines de 1922 y principios de 1923.[5] Las compañías obtuvieron copias de aquellos proyectos antes de que los conociera el público y los rechazaron en su totalidad;[6] después de un retraso de dos años y numerosas presiones, en 1923 los diputados aprobaron finalmente un nuevo proyecto de ley petrolera que limitaba los derechos de propiedad a 50 años, y lo mandaron al Senado.[7] El Senado comenzó sus deliberaciones pero la APPM expresó su disgusto por ciertas cláusulas;[8] el Senado decidió quitar el límite de 50 años y otras cláusulas, pero retuvo el requisito de que las propiedades, para ser exceptuadas de la nacio-

---

La muy enfática objeción del grupo petrolero puede verse en Association of Oil Producers in Mexico, *Documents relating...*

[5] *El Universal,* 24 de junio y 1 de septiembre de 1921; *El Heraldo,* 10 de agosto de 1921; NAW, 812.6363/1225, 1255; AREM, L-E 537, t. IV, leg. 3, minutas de una reunión del gabinete del 4 de noviembre de 1922; México, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* 11 de diciembre de 1922, t. 1, núm. 72, pp. 8-12.

[6] NAW, APPM al DE, 20 de septiembre, 3 y 11 de octubre y 4, 7 y 15 de noviembre de 1921, 812.6363/1022, 1025, 1029; Huasteca Oil Company al DE, 4 de noviembre de 1922, 812.6363/2366; APPM al DE, 31 de enero; 5 de febrero de 1923, 812.6363/1336, 1337.

[7] México, Congreso de la Unión, Cámara de Senadores, *El petróleo, la más grande riqueza nacional,* México, pp. 319-320.

[8] NAW, APPM al DE, 4 y 14 de mayo de 1923, 812.6363/1395, 1403, 1410.

nalización, deberían haberse desarrollado antes de 1917.[9] No satisfizo a las compañías este requisito porque afectaba de todas formas una parte considerable de sus depósitos de reserva;[10] a fines de 1923, después de los acuerdos de Bucareli, Obregón decidió que no podía arriesgarse a la normalización de las relaciones mexicano-estadounidenses adoptando una legislación vetada por los petroleros. Al final de 1923 el grupo gobernante se había dividido respecto a la sucesión gubernamental y casi la mitad de los efectivos del ejército se sublevaron; si en esta coyuntura Estados Unidos decidían apoyar a los rebeldes, la situación de Obregón sería extremadamente difícil;[11] no es por lo tanto sorprendente que no se hicieran más referencias al proyectado reglamento del párrafo IV del artículo 27. La presión del grupo extranjero coincidió con circunstancias externas favorables y obtuvo pleno éxito.

Cuando al final de 1924 Calles sucedió a Obregón, el ala izquierda de la élite gobernante presionó de nuevo para que se diera una solución definitiva al problema petrolero mediante una legislación que, aunque no excepcionalmente radical, sí modificara la posición de las compañías en favor del nuevo Estado revolucionario; sugirieron que esto podía hacerse negando todos los derechos a las empresas sobre los campos petroleros no desarrollados antes de 1917.[12] Fue

[9] *El Heraldo,* 15 de noviembre de 1923.

[10] NAW, APPM al DE, 30 de noviembre y 6 de diciembre de 1923, 812.6363/1447 1/2, 1469.

[11] J. V. Callahan, *American Foreign Policy in Mexican Relation,* Nueva York, The Macmillan Co., 1932, p. 595.

[12] De acuerdo con el EDEUA Morrow, el presidente Calles le dijo en 1927 que había tenido presiones del grupo laboral para aprobar estas leyes; NAW, Morrow al DE, 8 de noviembre de 1927, 812.6363/2421 1/2.

entonces cuando, por primera vez, y a pesar de las protestas de las compañías, el Congreso aprobó una ley del petróleo y sus reglamentos, el 31 de diciembre de 1925 y el 26 de abril de 1926, respectivamente;[13] la ley, sin embargo, no duró mucho; Calles tuvo que ceder ante la oposición de Washington y de las compañías. Los petroleros desde el principio se rehusaron a acatar sus disposiciones; para fines de 1927 Calles tuvo que ordenar a la Suprema Corte de Justicia que declarara que la ley era anticonstitucional; era la única forma para romper el *impasse*.[14] El siguiente paso fue la promulgación de una nueva ley orgánica y sus reglamentos, enteramente satisfactorios para Washington, en enero y marzo de 1928.[15] El Departamento de Estado hizo pública su aprobación a esta nueva actitud del gobierno mexicano.[16] Las compañías la aprobaban, sin estar muy convencidas de la bondad del cambio de sus derechos absolutos de propiedad por lo que la ley llamaba "concesión confirmatoria". A pesar de que este cambio fue puramente semántico y de que sus posesiones no habían sido alteradas en nada sustantivo, consideraron que aun esta modificación mínima al estatus

[13] La ley se encuentra en México, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *La industria, el comercio y el trabajo en México durante la gestión administrativa del señor gral. Plutarco Elías Calles,* México, Tipografía Galas, 1928, vol. V, p. 207 y ss. Las protestas de los petroleros pueden verse en NAW, APPM al DE, 9 y 15 de diciembre de 1925, 812.6363/1601.

[14] Nathaniel y Silvia Weyl, "La reconquista de México. (Los días de Lázaro Cárdenas)", en *Problemas Agrícolas e Industriales de México,* vol. VII, núm. 4, octubre-diciembre de 1955, p. 284.

[15] *Boletín del Petróleo,* vol. XXV, enero-junio de 1928, p. 265 y ss.; *Diario Oficial,* 28 de marzo de 1928.

[16] H. Nicholson, *Dwight Morrow,* Nueva York, Harcourt, Brace and Company, 1935 pp. 332-349.

legal abriría las puertas a problemas futuros.[17] Esta legislación permaneció vigente hasta la expropiación de 1938.

Además de las demoras y cambios en los proyectos de la legislación, existen otros indicadores para evaluar la efectividad del grupo petrolero de presión; entre otros, la legislación fiscal. En este caso, la exención de impuestos, concedida originalmente por el gobierno prerrevolucionario, fue modificada muy pronto por la Revolución, contrariando los deseos del grupo. El primer impuesto se pagó bajo protesta en 1912, y desde entonces tuvieron que aceptar –a pesar de sus protestas– más de una docena de aumentos fiscales importantes;[18] sin embargo, en algunos casos lograron que se redujera la tarifa propuesta originalmente o que se eliminara por completo. En 1921, por ejemplo, el impuesto decretado por Obregón tuvo que abandonarse debido a la oposición intransigente de las compañías.[19] Tanto Carranza como Cárdenas se propusieron exigir regalías a la producción petrolera –implicando con ello la propiedad de la nación sobre todos los depósitos petroleros– pero la resistencia de los sectores afectados hizo imposible su aplicación. El decreto de Carranza se promulgó el 19 de febrero de 1918 y el de Cárdenas no pasó de la etapa de formulación.[20]

[17] NAW, L. Mellon a Morrow, 11 de abril de 1928, 812.6363/2558; *New York Times,* 16 y 19 de abril de 1928.

[18] Para información detallada de los cambios en política fiscal véanse Miguel Manterola, *La industria del petróleo en México,* México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1938, p. 312 y ss. y W. C. Gordon, *The Expropiation of Foreign-owned Property in Mexico,* Washington, D. C., American Council on Public Affairs, 1941, pp. 59-62.

[19] Manterola, *op. cit.,* p. 312 y ss., y NAW, 812.6363/1550 1/2.

[20] Respecto al decreto de Carranza sobre impuestos a las regalías véanse NAW, Huasteca Petroleum Co. al DE, 5 de marzo de 1918, 812.512/1917-1921; la protesta diplomática hecha el 2 de abril de 1918 está en NAW,

Los conflictos laborales pueden utilizarse como un tercer indicador para medir la efectividad de la presión de los grupos. El gobierno mexicano vio los salarios pagados por las empresas extranjeras a los trabajadores mexicanos como una vía de participación nacional en las ganancias obtenidas, ya que a través de ellos un grupo mexicano podría compartir los beneficios. Era natural que, por ello –además de otras razones–, el gobierno se mostrara con frecuencia renuente a usar su influencia para desalentar las demandas económicas de los sindicatos; sin embargo, en más de una ocasión, de Carranza a Calles, se vio llevado por la presión de las compañías a reprimir acciones laborales;[21] de 1935 en adelante la efectividad de la presión del grupo petrolero en lo que se refiere a cuestiones laborales disminuyó considerablemente; en 1936 el cónsul general estadounidense en México expresó en varios informes que el asunto laboral se

812.512/1924. El resultado de las negociaciones entre los representantes de los petroleros y los funcionarios de Carranza se puede consultar en NAW, 812.512/2004. La decisión de las compañías de no pagar el impuesto está en NAW, informe del Departamento de Guerra, 16 de septiembre de 1918, 812.512/2137. El 8 de enero de 1919 la Emb. EUA informó que Carranza había cedido; NAW, 812.512/2261. La protesta de los petroleros contra el impuesto sobre regalías de Cárdenas fue informada por Daniels al DE el 3 de marzo de 1937, NAW, 812.6363/2925. El DE ordenó a la Emb. EUA formular una protesta el 8 de julio de 1937, NAW, 812.6363/2945. En agosto se había abandonado este proyecto, D. E. Cronon, *The Cabinet Diaries of Josephus Daniels, 1913-1921,* Lincoln, University of Nebraska Press, 1963, pp. 163-165.

[21] Véase al respecto CDHM, Emb. de España al MDE, 3, 11 y 12 de mayo de 1917, caja 33, expediente único núm. 40, 41 y 42. Después de los tratados de Bucareli, Obregón aceptó restringir las demandas laborales en Tampico; véase NAW, 812.504/542. Un examen del papel del gobierno durante las huelgas de 1924 se encuentra en NAW, 812.504/547-718.

había convertido en el problema central.[22] En el conflicto obrero-patronal de 1934 a 1936 se sentenció a la Huasteca Petroleum Company a acceder a 90% de las peticiones hechas por los sindicatos.[23] Fueron inútiles los esfuerzos de los petroleros para lograr que Cárdenas disminuyera las demandas de los trabajadores.[24] Cuando en marzo de 1938 las cortes mexicanas sentenciaron a las compañías a aceptar, en el primer contrato colectivo que firmaron con el sindicato, algunas de las demandas que habían objetado vivamente, decidieron no acatar la decisión de la corte y enfrentarse abiertamente al Estado mexicano, como ya lo habían hecho en otras ocasiones. En el pasado su presión había sido muy efectiva; en esta ocasión esperaban la presencia de un interventor y la modificación eventual de la decisión de la corte ante las dificultades económicas de la industria intervenida. No consideraron la posibilidad de que se les aplicara la ley de expropiación promulgada en 1936.[25] Cuando se realizó la nacionalización, el 18 de marzo, las empresas creyeron por algún tiempo que un boicot económico tarde o temprano forzaría a Cárdenas, o a su sucesor, a rendirse y a volver a admitirlas;[26] en esta ocasión

[22] NAW, informes del 17 de abril y 16 de octubre de 1936, 812.504/1579, 1628 e informe del 2 de mayo de 1936, 812.51/2152.

[23] *El Universal,* 25 de marzo de 1936; NAW, el CDEUA en Tampico al DE, 3 de septiembre de 1936, 812.504/1621.

[24] NAW, el CDEUA en Tampico al DE, 3 de septiembre de 1936, 812.504/1621 la EM al DE, 3 de junio de 1937, 812.6363/2936.

[25] JDP, Daniels a su hijo, 23 de diciembre de 1937, caja 7; J. Daniels, *Shirt-Sleeve Diplomat,* Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1947, p. 226, B. Kirk, *Covering the Mexican Front: The Battle of Europe Versus America,* Norman, University of Oklahoma Press, 1942 p. 157.

[26] Esta opinión se presentó en las negociaciones entre los representantes de los petroleros y Cárdenas en 1939; D. R. Richberg, *op. cit.*

se equivocaron completa e irremediablemente. Al fracaso del boicot, evidente ya para 1942, se unió la necesidad del Departamento de Estado de lograr un compromiso que asegurara la muy deseada cooperación de México en el esfuerzo bélico;[27] los intereses petroleros debieron aceptar, en 1943 un plan de compensaciones elaborado por una comisión mexicano-estadounidense de funcionarios, en espera de un retorno futuro a México.[28]

El fracaso de la presión ejercida por el grupo petrolero puede explicarse en gran medida por dos cambios importantes en el escenario internacional: la guerra en Europa y el Pacífico, y la política de la buena vecindad. Los peligros de un conflicto mundial eran evidentes ya en marzo de 1938, y facilitaron el acercamiento entre Washington y Latinoamérica; la solución pacífica y rápida del conflicto petrolero con México era un imperativo para Estados Unidos en ese momento. El interés nacional estadounidense y el mexicano coincidieron, y el de las empresas quedó en plano secundario.[29]

La situación en la industria minera: Legislación, impuestos y política laboral

Los tres indicadores utilizados en la sección anterior pueden usarse también para probar la efectividad de la presión

[27] Bryce Wood, *The Making of the Good Neighboor Policy*, Nueva York, Columbia University Press, 1961, p. 251; D. E. Cronon, *Josephus...*, p. 260; Kirk, *op. cit.*, p. 352.

[28] M. Rippy, *op. cit.*, pp. 156-166.

[29] JDP, Daniels a Franklin D. Roosevelt, 22 de marzo de 1938 y 4 de mayo de 1940, caja 16 y 17; Wood, *The Making of Good Neighbor Policy*, Nueva York, Columbia University Press, 1961, p. 198 y ss.

de los grupos mineros al principio del periodo de estudio; Carranza presentó ante el Congreso Nacional de Industriales, convocado por el gobierno, un proyecto de ley minera; el Congreso lo consideró ni más ni menos que una maniobra socialista del régimen revolucionario, encaminada a controlar la forma y magnitud de sus operaciones.[30] Carranza retiró el proyecto y no intentó introducir nuevos lineamientos. En 1926, y paralelamente a la promulgación de la ley petrolera, Calles promulgó una nueva legislación minera.[31] Los mineros objetaron una parte de ella, sobre todo el requerimiento de una producción anual mínima y la limitación en el tiempo de las concesiones que se hicieran a partir de entonces.[32]

Los mineros consideraron que esta legislación imponía controles burocráticos muy semejantes a los ejercidos por las autoridades comunistas. A pesar de sus estruendosas objeciones no recurrieron a la ayuda de Washington; su presión fue menor y funcionó lentamente, pero, al cabo de tres años, el gobierno comenzó a dar señales de su disposición a restructurar la ley de manera que estuviera más acorde con los deseos de los propietarios de las minas.[33] En octubre de 1930 se promulgó una ley minera. Esta vez no incluía ningún límite de tiempo a las concesiones, y desde el punto de vista de los mineros relajaba los controles sobre sus operaciones. Es difícil saber, sin embargo, si este cambio

[30] M. Bernstein, *The Mexican Mining Inudstry 1890-1950. A Study of Interaction of Politics, Economics and Technology*, Albany, State University of New York, 1964, p. 117.

[31] *Diario Oficial*, 25 de mayo y 12 de agosto de 1926.

[32] Cámara Nacional Minera del Estado de Chihuahua, circular núm. 4156-T, 18 de junio de 1926.

[33] NASW, el CGDEUA al DE, 31 de mayo de 1929, 81.2.63/800.

fue principalmente el resultado de la presión ejercida por el grupo minero o de los deseos del gobierno de alentar a la industria que la Gran Depresión estaba afectando muy seriamente. A fines de agosto de 1934 el presidente Abelardo Rodríguez modificó la ley minera reflejando las tendencias nacionalistas provocadas por la crisis mundial; esta ley restringió las posibilidades de expansión de los intereses extranjeros dando preferencia a empresarios nacionales. Esta nueva política no recibió el apoyo de la Cámara Nacional Minera, pero no pudo prevenirla porque no se le informó de ella antes de su promulgación.[34] Para 1935 se previno a Washington de que se formulaba una nueva ley minera y de que el presidente Cárdenas parecía determinado a seguir un curso aún más nacionalista.[35] Para septiembre de 1936 el Departamento de Minas tenía redactado el nuevo proyecto de ley. A fines de ese año el Congreso autorizó al presidente Cárdenas a presentar la nueva ley, que fue hecha en julio de 1937. Como se ha dicho ya, las circunstancias no eran apropiadas entonces y Cárdenas no pudo arriesgarse a sufrir una baja en los impuestos mineros y tuvo que retirar sus proyectos de ley, ante la oposición de las empresas.[36]

Tan importantes como las leyes mineras fueron ciertos decretos promulgados por Carranza durante la etapa de la lucha civil; éstos enfrentaron a los mineros con una alternativa: mantener sus operaciones en un ambiente de inseguridad –para evitar una disminución en los impuestos– o perder sus concesiones.[37] El grupo minero no puso

[34] Las modificaciones pueden consultarse en *Diario Oficial,* 31 de agosto de 1934; véase también M. Bernstein, *op. cit.,* p. 175.

[35] NAW, Daniels al DE, 7 de enero de 1935, 812.512/3916.

[36] NAW, el CGDEUA al DE, 13 de febrero de 1937, 812.63/898.

[37] Véase el decreto de Carranza al respecto en *El Demócrata,* 16 de

en duda el derecho del gobierno a formular tales exigencias, pero alegó que era materialmente imposible para la mayoría mantener un ritmo adecuado de trabajo en medio del caos creado por la Revolución. Por lo tanto el efecto práctico de los decretos era confiscatorio.[38] Los decretos se expidieron y su resultado efectivo no fue ni el reinicio inmediato de las actividades ni la anulación de sus concesiones; su aplicación se retrasó un año, y cuando finalmente se hizo, ninguna concesión se declaró cancelada.[39] Sin embargo, no fue sino hasta 1922, cuando el propósito original de la legislación se había vuelto obsoleto, es decir, cuando los mineros interesados en la explotación de sus minas estaban nuevamente en plena actividad, cuando el gobierno canceló títulos de propietarios morosos en sus pagos de impuestos.[40] La mayoría eran pequeñas empresas en quiebra. Aun entonces, por la oposición de los intereses estadounidenses, Obregón se vio forzado a extender el plazo para la cancelación.[41] Los impuestos a la industria minera se modificaron frecuentemente de acuerdo con la situación de los precios de los minerales en el mercado mundial; la primera modificación importante, posterior a la caída de Díaz, la hizo Carranza el 1 de marzo de 1915, y con ella inició una serie de fricciones entre los mineros y los gobiernos por

septiembre de 1916. Algunos gobernadores estatales dieron órdenes similares: NAW, Silliman al DE, 18 de mayo de 1916 y el CDEUA en Nogales al DE, 5 de junio de 1916, 812.63/168, 173.

[38] NAW, CAFOMSM al DE, 9 de agosto de 1916, 812.512/1331; Empire Zinc Company al DE, 5 de octubre de 1916, 812.63/222.

[39] M. Bernstein, *op. cit.*, p. 114; NAW, Fletcher al DE, 26 de febrero de 1917, 812.63/380.

[40] *Mexican Post*, 1 de febrero de 1922.

[41] NAW, el CGDEUA al DE, 5 de agosto de 1922, 812.63/651 y *Diario Oficial*, 10 de octubre de 1922.

más de un año;[42] sólo cuando Carranza, sabiéndose incapaz de imponer plenamente su punto de vista, y después de una reunión con los representantes mineros, bajó las tasas, pudo lograr la aceptación de sus disposiciones.[43] En los años veinte la embajada estadounidense consideró que los ajustes fiscales, aunque numerosos, se habían hecho sobre bases generalmente satisfactorias para los mineros;[44] fue apenas en 1935 cuando éstos y el gobierno mexicano se encontraron de nuevo enfrascados en un choque serio que se debió a que Cárdenas trató de recobrar para el erario lo más posible del incremento del precio de la plata, aumento que se debía a las compras hechas por el Departamento del Tesoro estadounidense. Los mineros consideraban que esta política era prácticamente una confiscación.[45] Todo indica que, esta vez, Cárdenas pudo resistir su presión y aumentó con éxito la carga impositiva.[46]

Con respecto a las políticas laborales, conviene notar que los trabajadores mineros fueron bastante activos, pero apenas en los años treinta trataron de actuar coordinadamente a nivel nacional, como los petroleros. Antes no había existido un movimiento sindical capaz de englobar a toda la industria minera; hubo, sin embargo, algunas acciones importantes: antes de la Revolución había ocurrido ya la gran huelga en Cananea, en la que el gobierno había apoyado a la empresa reprimiendo el movi-

[42] *El Pueblo,* 1 de septiembre de 1915.

[43] Las protestas de los mineros y la reacción del DE a su favor pueden verse en NAW, 812.512/709-1493.

[44] NAW, el agregado comercial al DE, 1928 (?) 812.50/161 1/2.

[45] M. Bernstein, *op. cit.*, p. 180.

[46] NAW, el CDEUA en Monterrey al DE, 24 de abril de 1935, 812.512/3846.

miento severamente. La Revolución necesitó un respaldo obrero; las huelgas se hicieron más frecuentes y la acción oficial menos represiva; durante el régimen de Carranza la inquietud obrera en las minas fue notoria y en buena parte se debió a la insatisfacción de los trabajadores ante la disminución de las actividades mineras y a la situación inflacionaria producida por la lucha civil. Los trabajadores, algunas veces apoyados por las autoridades locales, exigieron sus salarios en pesos oro y trabajo ininterrumpido; apoyaron sus demandas con una serie de huelgas.[47] El resultado no fue uniforme y dependió en gran medida de la reacción de las autoridades locales; en algunos lugares las compañías obtuvieron su apoyo y las huelgas se reprimieron; en otros casos,[48] en cambio, éstas se pusieron del lado de los trabajadores y entonces fue imposible desoír sus demandas.[49] La efectividad de la resistencia de las empresas dependió más de la política de cada compañía o de cada grupo regional que del grupo minero como un todo. Generalmente las grandes compañías tuvieron más éxito en resistir las demandas laborales que las pequeñas. Éste fue el caso no sólo de la Cananea Copper Company sino también de la ASARCO.[50] A mediados de los años veinte algunos observadores llegaron a la conclusión de que, en general, las políticas laborales radicales no habían te-

[47] El decreto de Carranza aparece en *El Pueblo,* 24 de octubre de 1916. Respecto al problema de las huelgas véase NAW, 812.504/67, 74, 152.

[48] NAW, el CDEUA en Mazatlán al DE, 9 de julio de 1919, 812. 504/ 191.

[49] NAW, el CDEUA en Hermosillo al DE, 29 de abril de 1917 y el CDEUA en Piedras Negras a partir del 12 de octubre de 1920, 812.504/94, 241-M8.

[50] NAW, el CDEUA en Chihuahua al DE, 3 de octubre de 1923 y 812.504/514 el CDEUA en Nogales al DE, 7 de enero de 1929, 812.91/31.

nido éxito y que las empresas habían evitado la aplicación efectiva de las disposiciones constitucionales en este campo.[51] Esta situación se modificó en los años treinta, particularmente con Cárdenas. Los informes consulares indican que en ese momento las autoridades tendieron a aliarse con los obreros, a cambio de su apoyo al régimen; las compañías se vieron forzadas a aceptar un aumento de los salarios;[52] sin embargo, este conflicto no llegó a adquirir las dimensiones del petrolero. El general Cárdenas pidió al sindicato minero, a principios de 1931, que evitara huelgas prolongadas; era necesario producir al máximo de capacidad mientras durara el *boom* de la plata. Con la crisis petrolera Cárdenas obligó a los trabajadores a moderar aún más sus demandas.[53]

En resumen, el desarrollo de la legislación, la política impositiva y las acciones obreras muestran que la efectividad de la presión de los grupos estudiados fue variada; el grupo petrolero no pudo imponer sus puntos de vista, pero logró demorar por veinte años la nacionalización de los depósitos del subsuelo, así como impedir un aumento muy rápido en los impuestos y una modificación sustantiva en las condiciones de trabajo; sin embargo, la rigidez relativa de su posición no permitió la evolución necesaria para pasar de una situación privilegiada lograda bajo el antiguo régimen a una más compatible con la filosofía política, acción e interés del grupo revolucionario. Cuando falló la presión, durante la administración de Cárdenas, el

[51] NAW, el CDEUA en San Luis Potosí, 28 de abril de 1923; el CDEUA en Torreón, 9 de abril de 1923, 812.63/682, 685.

[52] NAW, el CDEUA en Chihuahua al DE, 19 de octubre de 1936, 812.504/1627.

[53] NAW, el CGDEUA al DE, 13 de febrero de 1937, 812.63/898.

fracaso fue total; no hubo una solución de compromiso. En cambio, la presión ejercida por el grupo minero parece haber sido tan efectiva como la de los petroleros, a pesar de su poca espectacularidad; los mineros pudieron impedir la consolidación de toda la legislación propuesta por el Estado que objetaron, evitaron en gran parte lo que consideraron impuestos onerosos y una confrontación directa con los trabajadores a nivel nacional. Por otra parte, llegado el caso, la minería fue capaz de tolerar los aumentos de salarios y de impuestos y evitar una confrontación directa con el gobierno. Probablemente se debió a esta posición relativamente más flexible la transición del régimen de Díaz a la era revolucionaria; sus objetivos y tácticas dejaban más campo para la negociación. Por lo tanto, a largo plazo, la que aparentemente era la presión menos fuerte produjo el mejor resultado.

CONCLUSIONES

Mientras subsista el Estado-nación, ésta será la unidad básica de la que se debe partir para comprender la naturaleza y el funcionamiento del sistema internacional, pero no hay duda de que, en determinadas circunstancias, conviene tomar como punto de referencia otro tipo de unidades; por un lado, se encuentran los bloques: así, en el análisis de sistemas, el actor principal puede llegar a ser no un país sino un bloque compuesto por la alianza de varios países o ciertas instituciones de carácter multinacional, como la Liga de Naciones o las Naciones Unidas; por otro lado, es posible recurrir como punto de partida a unidades más pequeñas que el Estado-nación, como es el caso de este estudio.

En el caso concreto que se ha examinado –la actividad de grandes empresas extranjeras en el México revolucionario– la acción de los grupos de presión estuvo subordinada algunas veces a las decisiones de las autoridades de los países involucrados. En más de una ocasión el aparato político de un país –Estados Unidos– siguió una conducta que había sido ya predeterminada por las acciones de los grupos. Esto quiere decir que las decisiones de un gobierno, en principio responsable de la formulación y salvaguarda del "interés nacional", obedecían a los propósitos de intereses particulares y no tenían que dar cuenta

pública de sus acciones: un "gobierno privado", como era la APPM, determinaba la acción de un gobierno nacional. La teoría de las relaciones internacionales generalmente ha puesto énfasis en la otra cara de la moneda: los intereses y grupos privados cuando están al servicio de las decisiones internacionales del Estado. Sólo algunos de los críticos del imperialismo, particularmente los marxistas, insistieron en la importancia del proceso opuesto. Infortunadamente, los estudios empíricos de este grupo fueron por largo tiempo poco específicos y muy simplificados. La autonomía relativa del Estado en los países capitalistas es un hecho real. Como lo confirma el estudio del caso mexicano, los grupos no siempre lograron que su gobierno actuara de la manera dispuesta por ellos. Cuando una crisis mundial –la segunda Guerra– llevó al gobierno estadounidense a percibir el llamado interés nacional en términos diferentes a los del grupo petrolero, a pesar de la importancia de esto no actuó conforme a sus deseos.

Pueden hacerse varias generalizaciones respecto a las políticas de los grupos mineros y petroleros en México. A pesar de su distinta cohesión, ambos grupos pudieron impedir por un largo periodo cualquier cambio drástico en su situación preminente. Ambos grupos utilizaron básicamente las mismas tácticas, vías de acceso a los puntos de decisión y ocuparon posiciones estratégicas dentro del sistema económico del país; controlaron sectores industriales clave que explotaban materias primas para exportación. Estos grupos fueron controlados por una media docena de corporaciones internacionales y sus actividades estuvieron determinadas principalmente por las decisiones adoptadas por las dos o tres empresas más importantes de cada grupo. Estas grandes compañías no perdieron nunca su indepen-

dencia de criterio o de acción en su relación con el grupo y, de hecho, parece que la organización formal que las unió a otros consorcios no incrementó su poder ni fue instrumento esencial en su búsqueda de seguridad; únicamente les sirvió para reforzar la legitimidad de sus demandas.

Es en la semejanza de la naturaleza de los grupos como productores donde puede encontrarse la explicación a la similitud de sus tácticas. Existieron, sin embargo, algunas diferencias notables. Las compañías petroleras, en general, fueron más capaces y estuvieron más dispuestas a actuar como grupo. La explicación puede encontrarse en dos factores: las amenazas del medio ambiente al grupo petrolero fueron más serias que las contempladas por los mineros. Por otra parte, el carácter de las actividades tendió a favorecer una acción común más frecuente, es decir, las compañías petroleras eran monoproductoras y las fluctuaciones del mercado de precios las afectaban a todas simultáneamente. Lo mismo puede decirse de las decisiones gubernamentales que les atañían. Éste no fue siempre el caso del grupo minero. En muchas ocasiones los factores que afectaron decisivamente a los productores de plata no tuvieron efecto similar en relación con los productores de cobre y, como resultado de ello, sus acciones fueron diferentes. En este contexto resulta paradójico que fuera el grupo más poderoso y coherente el que finalmente resultara incapaz de superar los obstáculos puestos a su permanencia. Una explicación posible puede encontrarse en el éxito del grupo para rechazar el compromiso por tanto tiempo. Después de sus triunfos iniciales, las propuestas gubernamentales para reformar su *statu quo* fueron rechazadas de manera casi automática; la estrategia del grupo petrolero no fue la búsqueda de la seguridad a través del cambio y la adaptación, sino mediante el re-

chazo de todas aquellas tendencias que se consideraban peligrosas. A la larga, esta falta de flexibilidad les impidió resistir las presiones, pues al no desaparecer los motivos que les dieron origen, simplemente se fueron acumulando en espera de la coyuntura adecuada. En un momento determinado la guerra, la inauguración de una nueva política hacia Latinoamérica y la progresiva estabilización y fortalecimiento del sistema político mexicano, permitieron una nueva confrontación que tuvo como resultado su eliminación. La posición de los mineros, menos rígida en el corto plazo, probó tener más éxito en el largo. Aunque aquí la coyuntura histórica también jugó en su favor: Cárdenas no pudo atacar la posición de los mineros debido a la difícil situación económica y política creada por la expropiación petrolera.

Se ha insistido que en los análisis de contextos revolucionarios la utilidad del enfoque de los grupos de presión es muy reducida, puesto que los principales actores en esas circunstancias son las clases, y no los grupos. Supuestamente es durante las épocas de normalidad cuando las clases pueden ceder a los grupos su puesto como los puntos locales de la acción política. Por lo que se ha visto a lo largo de este trabajo, no hay tal incompatibilidad, y aun en contextos revolucionarios los grupos pueden conservar su posición central en la arena política. De igual manera se ha insistido en que las potencialidades de este enfoque son mayores en sistemas económicos complejos y diversificados, en los que predomina un pluralismo político real y en donde, por lo tanto, el campo de acción de los grupos es mayor. Sin que este argumento deje de ser válido, no puede negarse que las posibilidades del enfoque en sistemas como el mexicano son amplias. El análisis de los grupos de presión, como

cualquier otro marco teórico, presupone una simplificación de un proceso social que es en realidad muy complejo. La brecha entre las premisas escuetas trazadas por el modelo y la realidad del sistema puede ser menos grave en la medida en que el número de actores políticos es limitado. En el caso examinado, los problemas a los que se enfrentaron los grupos y sus orígenes fueron menos ambiguos que en otros casos: los grupos trataban abiertamente de preservar un *statu quo* favorable a las nuevas fuerzas decididas a revolucionarlo. La centralización del proceso político no favoreció una difusión del poder; casi siempre era posible identificar los elementos más importantes en el proceso de formulación de las decisiones. Esta situación tuvo como resultado la limitación del tipo de vías empleadas por los grupos para introducir sus demandas al sistema político. Las tácticas que utilizaron estuvieron siempre relacionadas directa, inmediata y obviamente a sus fines; en gran medida la presión se ejerció abiertamente, sin ambigüedades.

Era natural que en un caso como el que nos ocupó se modificaran algunos de los métodos desarrollados en los estudios tradicionales de grupos de presión. Algunas de las vías a través de las cuales se ejerció la presión no fueron las enunciadas en la bibliografía tradicional, en la que se hace constante referencia a los partidos políticos, al Congreso o a las cortes. Por otra parte, surgen tácticas que no se han examinado ampliamente o a las que no se les ha prestado atención en los estudios tradicionales, como son el uso de la violencia, la representación diplomática y la presión internacional.

La bibliografía de grupos de presión explícita o implícitamente ha partido del supuesto de que las actividades de estas organizaciones no ponen en peligro la existencia de un

gobierno ni mucho menos la preservación del sistema en el que actúan. Sin embargo, en el caso mexicano esta premisa no es tan evidente. En cierta época algunas regiones del país se encontraron de hecho separadas de la jurisdicción del gobierno central, y en parte esto fue resultado de las actividades de algunos de los grupos estudiados. La experiencia histórica les había enseñado que era factible la secesión de una parte del país a través de la actividad organizada de un grupo, conjuntamente con la presión externa: ésta era una posibilidad tan real como la de eliminar a un gobierno hostil a través de la subversión. En los múltiples ejemplos de la acción de los grupos de presión se ha prestado poca atención a situaciones tales como la provocación de una crisis económica con el objeto de paralizar un sector tan estratégico del país, para lograr la baja del ingreso del sector público, desempleo, etcétera.

Parece ser que estas lagunas se han debido al hecho de que, en buena medida, no se consideró la posibilidad de un grupo importante, pero cuya membrecía no fuera parte integrante de la sociedad en que operaba, o que careciera de la superposición de intereses a que tanto énfasis se ha dado en los escritos tradicionales de los grupos de presión. Tampoco se ha considerado la existencia de un grupo con recursos tan importantes (en este caso económicos) que resultaron ser superiores a aquellos de los que disponían las autoridades que supuestamente deberían controlar sus actividades.

Hay, sin embargo, otro punto que debemos hacer notar aquí: la existencia de algunos elementos en el ambiente internacional que pueden moderar la presión ejercida por estos grupos anormalmente poderosos sobre el gobierno del país en el cual actúan, en forma similar a la moderación

que ocurre dentro de los sistemas políticos de las naciones industriales de Occidente; estos elementos pueden ser la competencia de dos o más grandes potencias en la escena internacional, la oposición de algunos sectores relevantes o elementos dentro de los países industrializados a los que el grupo en cuestión pertenece, las actividades de un grupo similar en una dirección opuesta, etc. Esta consideración explica por qué en México un gobierno con relativamente menos recursos pudo someter completamente al grupo petrolero.

APÉNDICES

Cuadro 1. Inversión directa de Estados Unidos en México
(Total y por sectores, en millones de dólares)

Año	*Total*	*Petróleo*	*Mine-ría*	*Agri-cultura*	*Indus-tria*	*Ferro-carriles*	*Sector público*
1897	200	1.5	68			110.6	5.6
1902	500		95	28	10		
1908	416	50	234	40	10	56.8	21.6
1910	745	15					
1911	794	20	249.6				
1912	792	49					
1913	784						
1914	587	85	302			110.4	33.2
1915							
1916	584						
1917		59					
1918		200	222		8		
1919	643	200				122.9	31.7
1920	535						
1921	652	500					
1922		303					
1923		500					
1924	735	250	236	56.5	7	139.2	31.7
1925	735	224					
1926	1 123	231					
1927							
1928		303					

Cuadro 1. Inversión directa de Estados Unidos en México
(Total y por sectores, en millones de dólares) (*conclusión*)

Año	*Total*	*Petróleo*	*Mine-ría*	*Agri-cultura*	*Indus-tria*	*Ferro-carriles*	*Sector público*
1929	709	206	248	58.9	6.3	81.8	90.4
1930	672	200					
1931	1 000						
1932	887						
1933	635	142					
1934		175					
1935	652	206	237.8	35.7	6	60.5	90.4
1936	479	69	213				
1937		40					
1938		42					
1939							
1940	300	42	168	10	10.5	116.4	

Fuentes: Lorenzo Meyer, *México y Los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942),* México, El Colegio de México, 1968, p. 25; Marvin D. Bernstein, *The Mexican Mining Industry 1890-1950: A Study of International Politics, Economics and Technology,* Albany, State University of New York, 1964, pp. 75, 190; Cleona Lewis y Karl T. Achlotterbeck, *America's Stake in International Investments, by...*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1938, p. 583 y ss.; U. S. Department of Commerce, *Investment in Mexico: Conditions and Outlook for United States Investors,* Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1956, p. 16; Luis G. Zorrilla, *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América,* 2 vols., México, Editorial Porrúa, 1966, pp. 127-129, 136-137.

Producto nacional bruto por actividades

Fuente: Enrique Pérez López, "El producto nacional", en *México, 50 años* de *Revolución,* I, *La economía,* México, Fondo de Cultura Económica, 1960, p. 378.

Cuadro 2. Participación en el producto total (%)

	1895	*1910*	*1921*	*1929*	*1934*	*1934*
Agricultura y ganadería	33.4	27.4	25.3	20.6	22.3	19.8
Minería	4.9	7.5	4.2	9.5	6.8	5.7
Petróleo	—	0.1	6.9	2.0	2. 2	1.9

Fuente: *Ibid.* p. 585.

Cuadro 3. Presupuesto federal e impuestos totales pagados por las industrias petrolera y minera (Miles de pesos corrientes)

Año	*Presupuesto federal*	*Impuestos petroleros*	*Impuestos mineros*
1916	——	3 088	6 671
1917	73 124	7 553	10 565
1918	109 717	12 008	15 776
1919	59 167	17 332	16 305
1920	131 966	51 314	15 961
1921	226 353	62 725	4 729
1922	228 093	87 779	8 500
1923	235 354	62 394	9 310
1924	276 570	56 467	11 024
1925	302 164	46 798	12 736
1926	324 938	41 438	11 158
1927	310 082	25 538	——
1928	287 946	18 349	——
1929	275 541	19 390	27 212

Cuadro 3. Presupuesto federal e impuestos totales pagados por las industrias petrolera y minera (Miles de pesos corrientes) (*conclusión*)

Año	*Presupuesto federal*	*Impuestos petroleros*	*Impuestos mineros*
1930	279 111	22 327	——
1931	226 478	22 236	10 206
1932	221 625	24 211	——
1933	245 951	27 935	——
1934	264 730	45 610	——
1935	300 822	41 618	[a]
1936	406 098	50 012	139 647 [b]
1937	478 756	57 998	
1938	503 765	——	
1939	382 228	——	
1940	603 818	——	

Fuentes: Presupuestos de: J. W. Wilkie, *op. cit.*, p. 22; Impuestos petroleros de: Gobierno de México, *op. cit.*, pp. 19-20; Guy Stevens, *Current Controversies with Mexico. Addresses and Writings*, s. p. i., p. 280; *Boletín del Petróleo*, vol. XV, enero-junio, 1923, p. 339; M. Manterola, *op. cit.*, p. 385; México. Cámara de Senadores, *op. cit.*, p. 288.

Impuestos mineros de: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Departamento de Impuestos Especiales, Sección de Metales, *Cuadros estadísticos sobre la producción de metales*, México, 1928. Las cifras para 1929 y 1931 provienen de NAW, el CGDEUA al DE, 31 de mayo de 1929 y 16 de junio de 1931, 812.63/800 y 821.

[a] M. Bernstein, *op. cit.*, p. 188, afirma que entre 1935 y 1944 la cantidad de impuestos pagados por la industria minera fue de 1 425 000 000 pesos, es decir, cerca de 28% del presupuesto federal.

[b] De acuerdo con el informe del CGDEUA del 13 de febrero de 1937, el 60% del ingreso del gobierno provenía de los impuestos mineros y petroleros. Según esto, el impuesto minero fue de cerca de 193 647 000 pesos; NAW, 812.63/898.

Los grupos de presión extranjeros
en el México revolucionario
se terminó de imprimir en enero de 2012
en los talleres de Formación Gráfica, S.A. de C.V.
Matamoros 112, col. Raúl Romero
57630 Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México.
Portada: Pablo Reyna.
Formación: Victoria Schussheim.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

Esta obra no es de coyuntura sino un caso de estudio sobre la forma en que nacen, se desarrollan y actúan los grupos de presión. Las relaciones de poder que aquí se examinan son interesantes por sí mismas –tienen un valor histórico- pero también pueden servir, en unión de otros casos de naturaleza similar, como material primario para quienes se aventuren en las generalizaciones sobre la naturaleza de la conducta política de un actor que ha existido en todas las estructuras de poder complejas: ese que se ha formado como resultado de una concentración notable de recursos económicos o de masas y que busca influir en las decisiones políticas aunque sin asumir directamente las responsabilidades y privilegios del ejercicio directo del poder. Finalmente, por tratarse en este caso particular de actores externos cuya raíz está en las potencias imperiales de la época y que ejercieron sus actividades y presión en un país periférico, el caso también ilustra la relación asimétrica que estaba y está en el corazón de toda relación imperial.

ISBN: 978-607-462-333-8

EL COLEGIO DE MÉXICO